Policy Research Initiative | Projet de recherche sur les politiques

A PRI Conference

Exploring New Approaches to Social Policy

Synthesis Report

Canada

TABLE OF CONTENTS

Foreword	2
A Life-Course Approach to Social Policy	4
Thinking Outside the Box: New Policy Directions in OECD Countries	8
Time Well Spent: Preparing for an Aging Society	10
Tackling Old Problems in New Ways: New Approaches to Poverty and Exclusion	16
Here Comes The Judge: Integrating Legal Considerations into Social Policy Development	21
It Pays to Know People	23
Where Do You Get Your Coffee? Exploring the Potential of the Social Economy	28
How to Court a Centipede: The Governance of Social Policy in Canada	31
Social Policy Publications	34
Appendix: Conference Program	35

Foreword

I am pleased to present the following summaries from the recent PRI conference, Exploring New Approaches to Social Policy.

Held in Ottawa in December 2004, the conference provided a forum for the three interdepartmental social policy projects conducted by the PRI over the past two years. The exercise allowed us to showcase and, to some extent, validate research results, and identify issues that warrant further exploration. More important, the conference was a vehicle for connecting research to policy.

Over the three days of the conference, PRI staff, federal department officials, and academics closely associated with these projects shared their latest insights and findings. We also heard from research experts from abroad on approaches used in their countries. Finally, we had the privilege of hearing from high-level policy makers, including the Honourable Ken Dryden, Minister of Social Development Canada, and the Honourable Eleni Bakopanos, Parliamentary Secretary responsible for Social Economy.

Early in 2003, the PRI launched three interdepartmental projects: Population Aging and Life-Course Flexibility, New Approaches for Addressing Poverty and Exclusion, and Social Capital as a Public Policy Tool. These projects address a number of issues that are key to Canada's economic and social development. They include the likely economic, fiscal, and social impacts associated with population aging, responding to the changing social realities and perceptions regarding the problems of poverty and exclusion, and developing new tools, such as those based on social capital, for use in various public policy areas.

At the conference, I introduced a life-course framework that the PRI developed to guide the analysis within the three projects. This framework allows us to take into account individuals' experiences over the course of life rather than their personal characteristics at a point in time. By doing this, we can design interventions that take into account these experiences to prevent situations that may lead to social exclusion. This approach distinctly resonated with conference participants. As noted by Minister Dryden, new approaches to social policy must centre on the lives of individuals in all their rich diversity.

105-03417/

Issues of governance and horizontal partnership formed another key aspect of the conference. Whether it is the aging of the population or the inclusion of the socially disadvantaged, it is clear that social and economic policies are increasingly linked. Many speakers, including Minister Dryden, highlighted the need for horizontality in policy development, breaking down bureaucratic and academic silos, and working together. In addition to social and economic parameters, policy makers were strongly advised to consider the role of legal norms in policy deliberation and development.

One challenge facing the industrialized world is population aging. While the related economic impacts are inevitable and cannot be ignored, population aging goes beyond fiscal sustainability. To address this issue effectively, as emphasized by speakers from Europe, we need a cultural shift in our perspective on older workers, as well as a better understanding of the intergenerational linkages between the old and the young. Further, maintaining a productive work force requires governments, business, and labour organizations to develop strategies that alleviate the time crunch experienced by many of today's workers, and to offer more choices and flexibility with regard to how time is distributed between work, learning, leisure, caregiving, and retirement over the course of life.

It has become clear from recent research that poverty is more than just a lack of money. Rather, it is both a cause and consequence of social exclusion. Moreover, exclusion occurs when individuals do not have adequate support to manage key transitions throughout life. These insights have led government and non-governmental sectors to find new ways to combat poverty and exclusion. A number of emerging approaches were presented at the conference, including asset building, financial literacy, the role of social capital, and the contribution of the social economy.

The social economy received much attention from conference participants. Social enterprises have been vital in bringing local solutions to local issues and in helping the disadvantaged. In her breakfast address, Madame Bakopanos reiterated the Government of Canada's commitment to making the social economy a key component of the social policy tool kit. She and other workshop speakers recognized that policy and research work remains to be done to better support these efforts. In this regard, the PRI is publishing a guide for research on social economy based on discussions from the conference and a recent PRI-SSHRC roundtable.

Another important discussion at the conference concerned the relevance of social capital for policy purposes. Studies presented by speakers link social capital to a number of policy areas, such as healthy aging, youth civic engagement, crime prevention, overcoming poverty, as well as policing and educational outcomes in Aboriginal communities. Clearly, social ties are valuable resources for social and economic participation. Whether the state should or can intervene in human networks remains unclear. Researchers such as Perri 6 called for caution, while others, like Maurice Lévesque, saw a role for government in creating networking opportunities.

We are grateful to all participants at the conference for their insights and enthusiasm, and in particular, to the public servants and researchers who have contributed to these three projects. To all the speakers from abroad, thank you for coming to Ottawa in the throes of winter. I hope the warmth of our welcome and the energy generated from the conference made up for the milder climates you may have left back home. We look forward to continuing our dialogue on social policy issues of mutual interest.

Our work is not done. In the coming year, the PRI will:

- carry forward the existing projects (so stay tuned for new publications);
- pursue some of the lines of inquiry identified in the conference; and
- continue to develop partnerships with federal departments, academics, policy makers, and policy practitioners.

This report represents our impressions of the conference. Judging by the comments we received, the conference was a worthwhile effort for those who took part. For the full presentations, as well as other publications from the PRI, please consult our web site at <www.policyresearch.gc.ca>. Happy reading. ●

Jean-Pierre Voyer
Executive Director

A Life-Course Approach to Social Policy

In his opening remarks at the conference, Jean-Pierre Voyer presented an analytical framework that underpins and informs the three PRI social policy projects (Population Aging and Life-Course Flexibility, New Approaches for Addressing Poverty and Exclusion, and Social Capital as a Public Policy Tool), as well as the theme of the conference. The following text is made up of excerpts from that speech.

During our discussions and analyses concerning the PRI horizontal projects devoted to social policy, a few trends and common points emerged.

1. We need to understand fully the dynamic nature of the problems studied. Available statistical indicators influence and significantly limit our understanding of problems since they are often restricted to static measurements of phenomena, be it poverty, unemployment, or participation rates in the job market. We can follow the evolution of these statistics through time at the macro-economic level, but these data reveal nothing about the evolution of the individuals involved. The fact that the poverty rate increases or decreases from one year to the next does not tell us if individuals who were poor in 2000 are the same people who were living in poverty in 1999.
2. Life courses have a heterogeneous nature. A traditional analysis by group (recent immigrants, youth, older workers) reveals significant differences in characteristics and life experiences.

   Sociologists speak of diversification and de-standardization of life courses. We have gradually moved away from the postwar model of a standardized life cycle. Specific moments in the life cycle, such as completion of studies, having a family, and retiring from the work force are less stereotyped than before. Young people study for longer, and many only embark on their first full-time job much later in life. Women have children later in life and participate in greater

numbers in the labour market. Divorce and separation are more common. The result is a great diversity of experience throughout the life course.

3. Links between different stages of life are important. When studying the causes of poverty and exclusion, or the factors that come into play when making retirement decisions, we have to study individuals' characteristics or their surrounding conditions, and past events in their lives.
4. The importance of multiple resources must be considered. Income is not the only factor to consider. Public policies are almost exclusively designed to support income. However, over the last few years, public policy has recognized the importance of human capital, the need to invest in skills. Research has also revealed the importance of social networks. Family, friends, and acquaintances offer resources and critical support during difficult times or improve and change one's living conditions. In addition, assets, such as housing, must also be taken into account when analyzing needs and available resources.
5. Resources are multiple and so are their sources. Not everything is derived from the job market or government. Family and community often provide important resources, such as social capital.

These observations led us to examine social policy based on a life-course rather than life-cycle approach.

- Policy has been using, for a long time, a life-cycle approach to look at social policy issues. Life cycle and life course are often confused. The life-cycle concept refers to the standard stages of life taking place between the birth of an individual and death. These stages of life are linked to social norms associated with different age periods. These norms may vary from one society to another or from one generation to another. Policy has been looking at the needs of youth, workers, and retirees in separate silos, associating each stage of life to average ages (e.g., mid-20s, getting out of school; mid-60s, retirement). As I mentioned earlier, these stages of life have been de-standardized, and this led to the introduction of the life-course concept to take account of the diversity in individuals' life paths or life patterns.

The life-course concept has been introduced to take account of the diversity in individual's life paths.

- Borrowing from the life-course approach literature, we think of people going through life-course trajectories as opposed to stages of life.
- Trajectories are personalized, multiple, and interrelated. Family and work trajectories intersect. We could add a community trajectory, a learning trajectory, a residential trajectory, and even a health trajectory. Interactions between life trajectories can explain why people do what they do. Most policies have been developed to address specific areas, such as the labour market, but difficulties entering and staying in the labour market are often linked to the events and story of the family trajectory. For example, disruptive life-course events, like divorce, are often the trigger for some women to leave the labour market, because they do not earn enough to pay for day care. The strong connection between the family and the working trajectories has not been sufficiently analyzed from a life-course standpoint.
- The life-course approach also emphasizes and analyzes points of transition between different life phases and the conflict between the various trajectories.
- Many challenges for policy arise when difficult transitions take place in several trajectories at about the same time in the lives of individuals, for example, when a marriage breakdown, job loss, and birth of a child happen in a relatively short period of time. Most policies address problems that occur in a single trajectory – education policies, health policies, employment policies – yet the need is typically greatest when problems have multiple sources.

- A fully descriptive framework must cover multiple resources:
  - money for current consumption and to build financial assets;
  - skills for immediate use and to build human capital;
  - social capital that provides the contacts and relations to access other resources for support;
  - goods, housing, services, and caregiving for current consumption; and
  - information to support individual decision making. Information flows are powerful instruments of policy that are often overlooked even though they play a large role in actual programming.
- All theses resources can be seen as buffers. As setbacks are encountered, such as poverty or marital break-up, or disability, the number and quality of buffers an individual has will determine her or his coping ability. Throughout life, these buffers will increase or diminish. When resources deplete to the level where they no longer act as effective buffers, social exclusion sets in.
- The life-course approach allows us to look at financial assets in a different perspective. In current policies (e.g., in welfare regimes), you have to divest assets to be eligible for income support. In a life-course framework, assets are not only another source of money at one point in time, they incorporate a time dimension. The life-course approach allows us to analyze the allocation of human, economic, and social capital throughout the life course instead of at particular points in individual lives. This is relevant to understand how the needs and resources of individuals vary over time.
- The framework needs to take into consideration relationships between individuals and the main institutions of society. The key point is that people can receive multiple resources from multiple sources. This is a way of managing risk.
- In this framework, individual well-being is the ultimate policy objective, not gross domestic product per capita. However, it is also

Get a Life

Excerpts from the Speech by the Honourable Ken Dryden

Researchers focus on what they know. Policy makers have to also focus on what else they know. Researchers focus on the "whats." To understand a life, policy makers have to focus on the "whys." We deconstruct without reconstructing. If we want real horizontality in our social policy, we need the horizontality of a life. We need it as a reference point, to distract bureaucrats and academics from the self-focus of their own expertise; from their given responsibilities; for coherence and perspective. We need it so the public can understand. So the media can understand, but so policy makers can understand too. So priorities can be set. So support can be gained. So the right things can be done. So more things can be achieved. So more things can be done in the future.

The "new approaches" in social policy we take in the future, to make what we do more understandable to ourselves and to others, to give it possibility and impact, to give it a better chance of being the right thing, we need to put life back into what we do. ●

possible to look at distributional issues along several dimensions (income, skills, social capital) within various age groups and between generations.

The life-course approach is not completely foreign to policy research and policy making. Some policies have already been implemented using a preventive approach, such as policy for early childhood development. Some new programs for lone parents integrate both aspects of family and working lives.

What is new for policy research based on a life-course approach is the methodological tools that can support our analysis. First, the development of longitudinal surveys helps in understanding the dynamics of different trajectories and allows us to go beyond the present focus on different segments of the population at one point in time. Second, in Canada, we now have a highly sophisticated model developed by Statistics Canada – LifePaths – that simulates the Canadian population by modelling individual trajectories. ●

Policy Research Influences Policy Development

Excerpts from the Speech by Michael Wernick

We need to adjust our social programs to new realities. To accomplish this, we need new ideas. I am delighted that the focus of this conference is about "new approaches," not because old approaches are necessarily the wrong ones, but as we always did in the past, we need innovation to make further progress.

To respond effectively to emerging challenges and opportunities, we need analysis and research that capture changing realities. New family structures and roles, new labour market demands, increased cultural diversity, and other social changes all need to be incorporated into solid diagnostic work.

Over the past decade, policy research has had an influence on the development of a number of different policy files.

Researchers often complain they have difficulty accessing policy decision makers, that their messages are not being heard, and the receptor capacity doesn't seem to be there. I agree. The policy-making process is not an easy one to navigate; it has never been easy to compete for the attention of decision makers. They are busy people, often having to focus their energy and attention on the problems of the day.

However, do not mistake this as a lack of appetite on their part for evidence-based policy. Quite the opposite. Ministers want to know what is the right thing to do. They want to ground their decisions on evidence and sound advice. Therefore, we need to do our homework, offering sound advice in a most accessible and effective manner. Policy proposals grounded on solid evidence are much more likely to be acted upon.

Furthermore, when innovative ideas surface, they have to be thoroughly analyzed. They need to be sustained long enough to challenge the status quo. Good policies do not happen overnight. ●

Thinking Outside the Box

New Policy Directions in OECD Countries

Until a few years ago, the philosophy informing the social policies of OECD member states generally focused on the fiscal sustainability of government programming and supports. In particular, efforts focused on welfare-to-work policies, pension sustainability, and reversing trends toward early retirement that could negatively affect dependency ratios. Progress has been made toward these ends. As explained by Anne-Marie Guillemard (Paris 5 and Institut universitaire de France), employment rates for older workers have increased significantly in Scandinavian countries. In continental Europe, where deeply held cultural views on aging and early retirement exist, the foundations for a cultural shift have been put in place. Some, such as Mark Pearson (OECD), would like to see closure on existing efforts from the traditional social policy agenda items before investing scarce resources on new issues (e.g., elder care, asset-based approaches). Most seem to agree, however, that the sustainability of government programming is no longer the pressing concern it once was, and we can afford to move on to new priorities, such as inclusion, equality, and equity.

The way OECD states address these issues, however, differs greatly from how they did so in the past. Ruth Lister (Loughborough University) noted that social policy, while still viewed largely as a handmaiden to economic policy, is increasingly being viewed as a key facilitator of economic success. This development has resulted in social policy not only responding to social challenges emanating from the operations of a country's economy, but also proactively supporting those operations. Ideally, this change will reduce the incidence of negative social outcomes, such as poverty. At the same time, social policy in OECD states is also increasingly characterized by expectations that clients take greater responsibility for their own success, as displayed by Jeff Grogger's (University of Chicago) presentation on welfare reform in the United States.

Countries of the OECD face a number of similar challenges and are, at the broadest economic and social levels, structured in similar ways. All are democratic states with developed market economies and established rules of law. Besides these structural similarities, challenges are frequently shared. As economies become increasingly interconnected through globalization, socio-economic challenges faced by one country are often faced by all. For these reasons, the OECD was established in 1961 to explore the implications of socio-economic trends and share knowledge and experience. As Canada moves further into the 21st century, this network remains vitally important, particularly as we confront the challenges associated with increasing international trade and demographic change. ●

At the most fundamental level, OECD states are generally moving from a welfare state model to what Lister referred to as a social investment state. Within such a model, the state shifts its role from taxing and spending to that of enabling, with a focus on future outcomes instead of immediate returns. Reflecting this new philosophy, the social policy agendas of OECD states are moving toward family and child development, having an increased focus on promoting fertility and providing long-term care. Children are viewed as a particularly important target group for investments, not just because of their vulnerability within society, but also because of their role as future citizen workers who will support the state's economic objectives. Supporting the inclusion of migrants and those with disabilities are also increasingly identified as priorities.

Most striking about this new approach is how issues are being framed and related to one another. As described by Mikko Kautto (Prime Minister's Office, Finland), Finland has determined that the aging society challenges they face are much more fundamental than those of financial sustainability. Social connections between generations, and the sustainability of those linkages, are increasingly viewed as vital. For example, in the past, concern about supporting the aging population focused on fiscal implications for national treasuries; now a more social policy-oriented approach takes into account the resources of the elderly, and the amount of time and effort younger generations will have to dedicate to caring for them. This issue has quality of life implications for young and old, as well as economic implications. Participation rates for prime age workers could decline if they are not effectively supported in their caregiving responsibilities for both younger and older generations.

The social investment state model is not without its challenges or critics. Concern was expressed that closer integration between social and economic policy, with the former being seen as a support player for the latter, could result in social policy losing its soul. Such concerns merit attention, as, within this emerging social policy model, citizens are increasingly viewed as instruments to achieve state goals and objectives rather than individuals needing assistance. This risk is particularly clear with regards to children, who can be viewed not as individuals requiring assistance and protection today, but rather as individuals who may become the citizen workers of tomorrow.

This does not mean, however, that the social investment model being adopted in OECD states is flawed – only that it must be carefully managed. We need to manage the inherent tensions that exist between the ethic of paid work and the ethic of care, the concept of responsibilities and the concept of rights, and the merits of an approach focused on equity and one focused on equality. If this seems a challenge, it should be remembered that these tensions have always existed. The shift from a welfare state to a social investment state simply means the delicate balances that have served us so well until now will have to be revisited. To accomplish this, comments by Cynthia Williams (Simon Fraser University and Canadian Policy Research Networks) are illuminating: above all else, clear and concrete objectives are needed for social policy to succeed. It is here our efforts should begin. ●

– SS

Thinking Outside the Box
New Policy Directions in OECD Countries

Until a few years ago, the philosophy informing the social policies of OECD member states generally focused on the fiscal sustainability of government programming and supports. In particular, efforts focused on welfare-to-work policies, pension sustainability, and reversing trends toward early retirement that could negatively affect dependency ratios. Progress has been made toward these ends. As explained by Anne-Marie Guillemard (Paris 5 and Institut universitaire de France), employment rates for older workers have increased significantly in Scandinavian countries. In continental Europe, where deeply held cultural views on aging and early retirement exist, the foundations for a cultural shift have been put in place. Some, such as Mark Pearson (OECD), would like to see closure on existing efforts from the traditional social policy agenda items before investing scarce resources on new issues (e.g., elder care, asset-based approaches). Most seem to agree, however, that the sustainability of government programming is no longer the pressing concern it once was, and we can afford to move on to new priorities, such as inclusion, equality, and equity.

The way OECD states address these issues, however, differs greatly from how they did so in the past. Ruth Lister (Loughborough University) noted that social policy, while still viewed largely as a handmaiden to economic policy, is increasingly being viewed as a key facilitator of economic success. This development has resulted in social policy not only responding to social challenges emanating from the operations of a country's economy, but also proactively supporting those operations. Ideally this change will reduce the incidence of negative social outcomes, such as poverty. At the same time, social policy in OECD states is also increasingly characterized by expectations that clients take greater responsibility for their own success, as displayed by Jeff Grogger's (University of Chicago) presentation on welfare reform in the United States.

Countries of the OECD face a number of similar challenges and are, at the broadest economic and social levels, structured in similar ways. All are democratic states with developed market economies and established rules of law. Besides these structural similarities, challenges are frequently shared. As economies become increasingly interconnected through globalization, socio-economic challenges faced by one country are often faced by all. For these reasons, the OECD was established in 1961 to explore the implications of socio-economic trends and share knowledge and experience. As Canada moves further into the 21st century, this network remains vitally important, particularly as we confront the challenges associated with increasing international trade and demographic change.

At the most fundamental level, OECD states are generally moving from a welfare state model to what Lister referred to as a social investment state. Within such a model, the state shifts its role from taxing and spending to that of enabling, with a focus on future outcomes instead of immediate returns. Reflecting this new philosophy, the social policy agendas of OECD states are moving toward family and child development, having an increased focus on promoting fertility and providing long-term care. Children are viewed as a particularly important target group for investments, not just because of their vulnerability within society, but also because of their role as future citizen workers who will support the state's economic objectives. Supporting the inclusion of migrants and those with disabilities are also increasingly identified as priorities.

Most striking about this new approach is how issues are being framed and related to one another. As described by Mikko Kautto (Prime Minister's Office, Finland), Finland has determined that the aging society challenges they face are much more fundamental than those of financial sustainability. Social connections between generations, and the sustainability of those linkages, are increasingly viewed as vital. For example, in the past, concern about supporting the aging population focused on fiscal implications for national treasuries; now a more social policy-oriented approach takes into account the resources of the elderly, and the amount of time and effort younger generations will have to dedicate to caring for them. This issue has quality of life implications for young and old, as well as economic implications. Participation rates for prime age workers could decline if they are not effectively supported in their caregiving responsibilities for both younger and older generations.

The social investment state model is not without its challenges or critics. Concern was expressed that closer integration between social and economic policy, with the former being seen as a support player for the latter, could result in social policy losing its soul. Such concerns merit attention, as, within this emerging social policy model, citizens are increasingly viewed as instruments to achieve state goals and objectives rather than individuals needing assistance. This risk is particularly clear with regards to children, who can be viewed not as individuals requiring assistance and protection today, but rather as individuals who may become the citizen workers of tomorrow.

This does not mean, however, that the social investment model being adopted in OECD states is flawed – only that it must be carefully managed. We need to manage the inherent tensions that exist between the ethic of paid work and the ethic of care, the concept of responsibilities and the concept of rights, and the merits of an approach focused on equity and one focused on equality. If this seems a challenge, it should be remembered that these tensions have always existed. The shift from a welfare state to a social investment state simply means the delicate balances that have served us so well until now will have to be revisited. To accomplish this, comments by Cynthia Williams (Simon Fraser University and Canadian Policy Research Networks) are illuminating: above all else, clear and concrete objectives are needed for social policy to succeed. It is here our efforts should begin.

– SS

Time Well Spent

Sessions on Population Aging and Life-Course Flexibility

Preparing for an Aging Society

If anyone can make population aging sound exciting, it's Peter Hicks, Assistant Deputy Minister, Policy and Strategic Direction, at Social Development Canada. Hicks, sharing the view of other departmental participants in this PRI project, sees in the approaching social transformation not threat, but opportunity. Here is an opportunity where public policy can line up with market forces to bring benefits to people of different ages.

This is a familiar yet complex story; newspapers and journals speculate constantly on the trends, and it is easy to misread the implications. The main actors are the baby boom generation; their parents, children, and grandchildren; the labour market and economy; employers and the workplaces they establish; the programs in place to look after peoples' needs, such as pensions and health care; and the myriad of policies that influence peoples' behaviour. So, let's see how the plot unfolds.

The leading edge of the story is the coming wave of baby boomer retirements. If you were an alarmist, you would say we are going to go from feast to famine. The baby boom provided a huge supply of workers to the economy, expanding it and at the same time creating a very low dependency ratio. There were more people of working age than there were seniors and children, who are considered economically dependent on the production of those workers.

And it wasn't just that Canada created a large postwar baby boom; the participation rate of women in the workforce surged! The labour market, the economy, and Canadian lifestyles were transformed in the space of that generation. Family incomes soared, the service sector expanded enormously, and lots of money was earned and spent, accelerating the development of the consumer society.

With all these people employed, the number of children plummeted (from a high of four per woman in the boom years to a current low of just over 1.5). Now these boomers are heading for the doors marked early retirement, and we are wondering how the following generations are going to keep the economy humming.

The plot thickens. Department of Finance Canada estimates presented by Benoit Robidoux suggest the increasing ratio of seniors to working age population (from 22% to 44% in the coming decades) will definitely slow economic growth. This will limit the capacity of government to respond to increasing needs for income support and health care, as well as the competing demands of education and a full range of other population needs. Slow economic growth translates into decreased standards of living. The strategy advanced by Finance is to use the years of surplus generated by the current peak production period of the baby boom to pay down the national debt, and thus create some financial room to manoeuvre.

However, opinions are divided on the diagnosis, especially as to whether dependency ratios are the only or best way to gauge the future economic health of the nation. We have already noted that the baby boom caused a huge change in the percentage of the working age generation who were active in the labour market (i.e., mainly through the increased participation rate of women). This changes the value of the traditional calculation, since the amount of labour within the working age population increases. Moreover, it is not clear how dependent the older population is going to be, since they go into retirement with substantial savings and will continue to pay taxes.

Boomers are heading for the doors marked early retirement, and we are wondering how the following generations are going to keep the economy humming.

Statistics Canada has been working on the development of a powerful new data instrument called LifePaths. It can provide measures of total hours worked in the labour market regardless of age. Individual life paths vary, and people move into and out of employment, and take time off for education, children, or to deal with other individual or family needs. Therefore, capturing their labour activity in actual total hours worked, and dividing this number by the total population of the country, provides a more accurate portrayal of the total labour supply relative to the needs of the economy. It also lets us see more clearly how the experiences of individuals over their life course interact with the economy. And, by finè-tuning the model to use similar economic assumptions as those used in macroeconomic models, it provides a base for joining economic, fiscal, and human considerations into the measurements. It can also (with caution) project them into the future, taking into consideration such effects as the increasing education levels of following generations on their overall labour market participation.

Using this instrument, Terrance Hunsley (PRI) suggests that the expected overall decrease in hours of work available to the economy in the future, while still of concern, will not be as great as previously thought and, therefore, we are not really heading for a crisis. The total ratio of hours worked to total population may only decrease by 2025 to the levels of the 1980s, and even that is if there are no changes in policies or employers' practices. But here is the opportunity Peter Hicks was talking about: there is scope to make some interesting things happen.

First, many older workers want to work longer than they now do, and we could adjust some policies and practices which in the past have tended to get in the way. We could balance existing early retirement incentives with options for later retirement. As well, although generalized shortages are not foreseen, there will be a long-term continuing strong demand for labour. This situa-

tion has not been experienced in Canada for many years, and it changes the balance of incentives in several situations. Older workers will be in demand. Parents with problems balancing family responsibilities with work demands will be in a more powerful situation, and enlightened employers will respond by making workplaces more family friendly. There will also be opportunity to rethink and maybe recast programs that help groups previously at a labour market disadvantage to become more integrated. Aboriginal peoples, new immigrants, and people with disabilities may find more opportunity, and training and employment support policies should attain higher levels of success.

So, the future presents us with opportunity. Alain Denhez (PRI) pulled some of this potential together in a LifePaths projection. It illustrated the increased flexibility workers could have: to choose how they enter retirement; to increase investment in literacy and skills; to take advantage of enhanced workplace flexibility to provide care to a family member. All of these elements could combine in ways that increased total hours worked – a social and economic win-win situation!

Providing an international perspective on the issue, Anne-Marie Guillemard (Paris 5 and the Institut universitaire de France) provided a glimpse into the future for Canadian society. Inspired by Finland's experience, Guillemard advocates an age-neutral society, where management practices as well as social policies focus on age diversity rather than age management. Improving working conditions and providing various age groups with access to training helps to retain older workers, and attract and keep younger ones. Based on this vision, income security policies would focus on prevention and development of human capital and mobility rather than risk protection.

Fifty nine percent of recent retirees would have continued in paid work had conditions been different.

That is the general story; the sub-plots were played out in the workshops.

Retirement Preferences

According to the 2002 General Social Survey, some 59.3% of recent retirees would have continued in paid work had conditions been different. While almost half felt poor health was a major factor, the others would have liked to work part time, or in a different job, or were required to leave, because of mandatory retirement policies of employers or collective agreements.

To get more information on older worker's thoughts and preferences about retirement, the PRI commissioned a series of focus groups. Patrick Beauchamp (EKOS), the facilitator of these focus groups, reported that Canadians are aware of population aging issues, and tend to feel the baby boom retirement will open up good jobs for the younger generation. If there is a problem, it was seen to be low fertility, and perhaps the demands of modern day workplaces and lifestyles. Younger people, especially those with higher incomes, tend to feel time pressures from work, and these pressures interfere with family life. Most people aspire to Freedom 55, although perhaps the freedom is more important than the retirement. Beauchamp commented that most people want to keep working; they just don't like their jobs. It seems also that higher income people have more opportunities to continue working. Lower income people recognize that training has become essential to job options, but do not have the money or time to pursue it.

Early Retirement Incentives

Since the mid-1980s, Canadians have retired at increasingly younger ages. Marie France Paquet (Department of Finance Canada) examined this phenomenon and the impact of the retirement income system on the decision to retire in Canada. Many factors affect the decision to retire, such as health status, family situation, the labour market, the availability of flexible work arrangements, and job satisfaction. However, strong financial incentives also exist for early retirement in both public and private pension plans. In the public pension system (Canada/Quebec Pension Plan) reforms to reduce early retirement incentives could include eliminating the work cessation test, changing the formula to calculate benefits or making the actuarial adjustments neutral (so people who delay retirement are not penalized

compared to those who retire early, and vice versa). Paquet suggested that these reforms typically require a long lead time and are, therefore, unlikely to significantly alter the behaviour of baby boomers, but they could be very important for younger generations.

Ali Béjaoui (PRI) says that many older Canadians would be willing to work later in life if only they were offered more choice in the retirement decision, and we need a comprehensive strategy involving governments, the business community, and unions to bring about a positive change. Institutional barriers to working longer, such as work disincentives embedded in public and private pensions, or mandatory retirement provisions in collective agreements, could be eliminated, and employers could offer more choice and flexibility in working arrangements. Perhaps most important would be providing opportunities to upgrade skills and increase employability for all workers, making sure older workers have access to them.

Balancing Work and Family Time

Are you a boiled frog? According to a leading academic, Linda Duxbury (Carleton University), many of us are, and like the poor frog, we don't know it until we suffer the consequences. Seems a frog won't jump happily into boiling water, but if it is in the water and the temperature is raised gradually, it won't jump out.

The real world equivalent, according to Duxbury, is that over recent decades we are putting, both collectively and individually, more time in at work. Thanks to communications technology and workplace culture, we have less control over our time, but have come to think that our resulting dangerously high stress levels are normal. Her research indicates that high stress from role overload has increased from 41% of workers to 56% in the past decade. She identified managers, in particular, among occupational groups, indicating they are, at the same time, major victims of the syndrome, and its perpetrators. While their own work stress is increasing, they absorb it and pass the pressures on down the line.

Geoff Rowe (Statistics Canada) and Denhez have followed the trends in labour market participation through the LifePaths model. They point out that in a short space of 20 years, women with children under six have increased the average number of hours they spend at work annually by nearly 60 percent. In fact, a whole lot of Canada's strong economic performance in the past 20 years is due to major increases in the level of female participation in the labour force. So, it is clear that women, because they are still the dominant caregivers in the family, are stressed by work pressures. But, as Duxbury pointed out, the trend is also increasingly evident in men.

How we spend our time, and the control we have over it, is critically important to our sense of well-being, according to Christian Dea (Social Development Canada). He presented evidence showing how the curve of subjective well-being moves downward as we move from youth into adulthood, and begins to rise again at middle age, continuing to rise into the retirement years. So, the years when we are working and looking after children, and increasingly, when we are working and caring for elderly or disabled relatives, are years with low subjective well-being. According to Duxbury, the work-family imbalance that results from stress and too much time on the job, also shows up in lower productivity, higher rates of absenteeism, and higher costs for a wide range of health services.

Relieving Pressures and Improving Well-Being

Workshop participants were clear that this situation is a responsibility both of employers and government. Christian Dea pointed out that flexibility in work schedules could reduce time pressures by 25%. Micheline Gamache (Government of Quebec) described how the Quebec government is concerned by population aging and low fertility rates, and is working to support families through a combination of expanded child-care services, family support payments, family leave provisions, and related means of conciliating work and family. Quebec has identified families as the principal generator of wealth, and intends to continue the evolution of family support policies, with constant consultation and involvement of communities, enterprises, and the state.

But, the perennial question arises: Can we afford to provide the relief our families and caregivers need? Duxbury's answer was clear. If governments and employers do not provide for flexibility of time use, the cost in decreased productivity, increased absenteeism, health system costs, and early labour force exits, aside from the hidden long-term costs resulting from the transfer of stress to the families and care receivers, will accumulate. So, we have the choice of being proactive and investing in health and well-being, or being reactive and paying the consequences.

The win-win choice is to take action now, and Denhez, in a LifePaths projection, demonstrated how enabling people who want to stay in the labour market for a few more years could generate enough labour supply to more than make up for giving families some flexibility for time off when they need it.

Enabling people who want to stay in the labour market for a few more years could generate enough labour supply to make up for giving families flexibility for needed time off.

Lifelong Learning

While the baby boomer exodus that will begin in 2011 will not cause a generalized labour shortage, over the next 10 years, more jobs will open up as a result of retirement than expansion of demand. That was the conclusion of Cliff Halliwell (Human Resources and Skills Development Canada), who highlighted a possible imbalance between labour supply and demand in certain occupations. Some sectors, such as health and social care, are expanding rapidly, and demand there will be high. Others, such as teaching, will also be high demand sectors, because the age profiles of the present work force suggest a coming large wave of retirement. Lifelong learning and skills upgrading are therefore important to ensure workers keep pace with evolving skill requirements in their fields, and move to take advantage of new opportunities.

While the estimated labour supply at higher education levels seems enough to meet Canada's future labour market needs, Scott Murray (Statistics Canada) expressed concern that a large percentage of Canadians do not have the minimum literacy level required for lifelong success in the labour market. This could have a substantial impact on a person's life course, given the important connections between level of literacy and access to post-secondary education and training, salary level, and risk of unemployment. Moreover, literacy levels tend to decrease over time, hence the need for lifelong retraining.

And some skills are crucial. Essential skills play a major role in labour market adjustment, reducing social exclusion, and improving overall well-being. To illustrate his point, Murray cited a study that showed that a 1% increase in the average literacy level results in a 1.5% increase in gross domestic product and a 2.5% increase in productivity.

Satya Brink (Human Resources and Skills Development Canada) pointed out, however, that the school-to-work transition is no longer as linear and short as it used to be, and we need new ways to monitor what is happening. For example, if we use the average age at graduation in skill supply

estimates, we could overlook the fact that a large percentage of people go back to school after the age of 30. In addition, measuring drop-out rates at specific points in time does not reflect the fact that people may return to school after working for awhile.

A life-course perspective is now necessary to understand fully the labour market dynamics and training requirements. This perspective opens the door to a variety of learning options and increases the opportunities for learning policies to have a lifelong effect.

Conclusion

So what is the common thread between the challenges associated with population aging, retirement, family-work balance (boiled frogs!), and lifelong learning? The response lies in the proposal to centre policies on life-courses. Policy advisors must think about not only the immediate impact policies have on individuals, but also on their impact on individuals over the long term.

Observations at the conference also made it clear that policies must promote flexibility. They must provide real choices to individuals. With increased flexibility, we can improve our economic well-being in the context of an aging population, and simultaneously improve our social well-being by providing more opportunities to individuals to organize their lives in ways that fit best. ●

– TH, SE, AD, AB

International Experiences with Population Aging

All industrialized nations face basically the same challenges with regard to an aging population. However, the degree of difficulty posed by these challenges varies based on the size of the aging demographic group, cultural factors, and existing policies.

In her overview, Anne-Marie Guillemard (Paris 5 and the Institut universitaire de France) emphasized the need for every country to abandon the culture of exiting the work force early. She presented a twofold solution: make workplaces more attractive for both workers over 40 and young people entering the work force, and create age-neutral social policies. Workplaces can be made more attractive by fostering a culture of life-long learning. Social policies must focus on preventive investments in human capital, with an emphasis on making people's pathways more secure.

Measures similar to those suggested by Guillemard have produced excellent results in Finland, where a national five-year plan (1998-2002) for employing persons over 45 was introduced. "Experience is a national wealth" was the slogan for this highly successful initiative. In 1995, Finland's employment rate for men aged 55 to 64 was very low (35%) but, by 2001, it had increased by more than 10% to reach 47%.

Many OECD countries have developed some type of policy to improve the participation of older workers in the labour market. Sylvain Côté (PRI) presented various policies, which can be divided into those that address the income security system (including pension plans) and those that reduce employment barriers for older workers and increase their employability.

Reforms to the income security system take a variety of shapes. One approach, for example, is to discourage the use of income support programs (such as employment insurance) as a way to build a bridge between work and retirement. Another approach is to increase the age at which people can receive a pension. Other countries have improved incentives to continue working by increasing the amount of pension workers receive if they extend their involvement in the labour market.

These measures will produce few results if older workers face employment barriers. Some countries try to reduce these barriers by offering employers employment subsidies for older workers. However, workers must still have the skills required for the jobs available in the labour market, and some countries have established training programs specifically for older workers.

In conclusion, Guillemard pointed out that a broad-based approach targeting all the factors that influence labour market participation is most likely to produce the best results.

cont'd page 16

cont'd from 15

Older workers' participation in the labour market is only one aspect of an aging population. Janice Keefe (Mount Saint Vincent University) presented another: elder care. Although this will not be a critical problem until 2020 and beyond, when there will be a rapid increase in the ratio of elderly persons requiring care relative to the total population, expectations regarding caregivers are high and growing. In Canada, caregivers already provide 80% to 90% of care for elderly persons or those with a disability. According to Keefe, there are two possible approaches to improving assistance to caregivers: provide more services, such as respite care, or provide additional financial support.

Keefe has started to analyze these two options in her review of practices in 10 other countries. While her study is not finished, she is able to extract a few lessons for Canada. Without doubt, the most important is that Canada needs to adopt a "menu" approach, and not an approach based on financial support as opposed to services (or vice versa). Making the assistance to caregivers flexible seems to be a critical point. She held up the example of Germany as a model of the menu approach. In that country, caregivers have access to financial support, but generally find that once a certain income level is reached, the availability of services becomes more important. ●

– AB

Tackling Old Problems in New Ways

Sessions on Poverty and Exclusion

New Approaches to Poverty and Exclusion

The federal policy research community has accumulated significant evidence about the incidence and nature of persistent poverty thanks, in part, to the existence of several new longitudinal surveys. We know, for example, that most spells of poverty are quite brief, and the majority of people who find themselves in situations of poverty do not remain there. Five population groups, however, are at highest risk of persistent poverty (i.e., living with a family income below the Low Income Cut-Off for a period of between two and six years). These groups include recent immigrants, persons with disabilities, lone parents, Aboriginal people, and older unattached individuals.

This basic and critical finding carried over into several of the analyses presented at the conference. For example, François Weldon (Social Development Canada) noted that these same groups were at highest risk of belonging to the working poor. The working poor situation arises where there is a strong labour market attachment, but individuals are still not able to meet basic needs for themselves or their families. Contributing causes are a combination of the characteristics of the job held (e.g., low pay), along with the person's family circumstances. Most low-paid workers do not have a low family income. Between 1996 and 2001, however, one Canadian out of ten experienced at least one year of working poverty. Moreover, without government transfers, the number of working poor would have been significantly higher.

Louis Grignon (Human Resources and Skills Development Canada) outlined an analogous portrait of precarious employment in Canada which, unlike working poverty, involves focusing on the low-quality jobs. Fewer than one in four precarious workers is poor, which again highlights the importance of family context in identifying where some form of government support might be needed. Indeed, some precarious work is necessary or even desirable for certain groups (e.g., students) to gain work experience or develop other life skills. Still, concerns over precarious employment prevail when that work status persists. What can be done about it from a policy perspective? Answers range from increasing human capital, to focusing on innovation and broader macro-economic policies. Solutions need to facilitate job mobility so those in precarious work can progress to more gainful employment.

We also know a great deal about housing conditions in Canada, which are a key component of any discussion or analysis of poverty and exclusion. John Engeland (Canada Mortgage and Housing Corporation) placed housing in context as a foundation for social inclusion. He documented the incidence of core housing need across Canada, which is concentrated in Canada's largest urban areas and among certain sub-populations (consistent with highest risk groups for persistent poverty). Policy solutions operate on both supply and demand sides of the housing market. They range from various schemes to increase the stock of affordable housing, to more general social programs that allow people to pay for housing or participate in the labour market. As well, macro-level policies improve economic conditions for all.

The situation of recent immigrants is also key to understanding and addressing issues of poverty and exclusion. Low-income rates for most at-risk groups have improved over the past decade, but have remained stubbornly high among recent immigrants. Elizabeth Ruddick (Citizenship and Immigration Canada) shared important new analyses of the earnings progression of recent immigrants that make clear the labour market challenges faced by recent cohorts. Ruddick noted the significant stagnation in immigrant earnings, particularly among the family and refugee immigrant categories. The shift in mix in the early 1990s toward family and refugee categories increased the number of immigrants likely to have lower earnings. Moreover, earning patterns for skilled workers reflect cyclical influences, indicating the state of the economy also matters a great deal. Finally, Ruddick indicated that although the share of family and refugee category immigrants with very low income is falling, these groups still have a long way to go before returning to the level of performance observed in the 1980s.

New Approaches

In terms of new approaches for addressing poverty and exclusion, the PRI presentation by Jeff Frank and Jean Kunz highlighted a number of areas the horizontal project has been investigating: financial capability and asset-based approaches, make work pay policies, the social economy, policies that build on the role of social networks, and legal approaches to fighting poverty and exclusion.

Legal Considerations and Policy Development

In general, consideration of the legal framework underlying social policy is too often neglected by policy researchers. This framework reminds us of the importance of the role of the courts in interpreting, for example, the *Canadian Charter of Human Rights and Freedoms*, as well as the responsibilities implied by certain international accords Canada has signed. Some jurisdictions (including Belgium, France, and Quebec) have even adopted legislative approaches to dealing with poverty. It remains to be seen, for example with Quebec's introduction of Bill 112 and its corresponding Action Plan, how these initiatives will be implemented and enforced. However, legislating intentions to combat poverty and exclusion potentially represents an important development in how governments approach these problems. (See also the commentary in this report from the conference workshop on Integrating Legal Considerations into Social Policy Development.)

The Social Economy

The federal government has recently recognized that the social economy constitutes a promising approach for addressing the needs of people in situations of poverty and exclusion.

Proponents of asset building believe that enabling people with limited financial resources to invest in assets can positively influence their long-term well-being and, perhaps, help them break out of poverty permanently.

Social economy enterprises operate on a not-for-profit basis and seek to achieve broader social objectives. They often provide essential goods and services to groups that might not otherwise receive them. Many of them are useful by way of serving a work reintegration function. The PRI is interested specifically in identifying the conditions under which enterprises in this sector should be supported, and how this might best be done. (See also the commentary in this report, Exploring the Potential of the Social Economy, based on conference discussions on this topic.)

Assets

The importance of assets received a fair amount of attention in both the conference plenary session on poverty and exclusion and in a workshop on asset-based policies and programs. This is an important area of investigation for the interdepartmental project, which has already held a conference on the subject, and commissioned a report on financial capability and poverty from Social and Enterprise Development Innovations.

Many Canadians are already familiar with registered retirement and education savings plans, but there have also been recent experiments, initiatives, and proposals designed to apply these kinds of programs to aid the disadvantaged. Asset-based programs are preventive in nature, building individuals' assets over the life course and, ideally, averting remedial policy action. Proponents of asset building believe that enabling people with limited financial resources to invest in assets can positively influence their long-term well-being and, perhaps, help them break out of poverty permanently. This approach is consistent with both a life-course and a capabilities perspective.

Considerable debate persists, however, on the degree of emphasis that should be placed on individual asset building. Critics view this as an inappropriate shift toward individual responsibility, as people who are truly marginalized in society are not well placed to take advantage of such programs. At a minimum, there may be tension between developing policies to support the building of individual assets and more general investment in collective assets. According to Graham Room (University of Bath), collective assets tend to be more redistributive and serve to connect communities of both disadvantaged and advantaged people. To this extent, therefore, the amount of

emphasis being placed on policies *and resources* aimed at building individual assets could be misplaced.

Still, the evidence is not all in on the long-term effectiveness and impacts of asset-based approaches; these approaches warrant further investigation and experimentation. Will Paxton (Institute for Public Policy Research, United Kingdom) outlined available evidence on the welfare effects of accumulating assets for individuals, pointing out that people in situations of poverty can and do save, and a range of benefits confer to participants of asset-building programs. Carole Vincent (Social Research and Demonstration Corporation) surveyed the evidence emanating from individual development account projects in Canada (i.e., learn$ave) and elsewhere, particularly in the United States. Her concluding remarks indicated that it is still too early to determine whether these kinds of programs are effective and constitute a good use of public resources.

Peter Nares (Social and Enterprise Development Innovations) outlined what is meant by financial capability (often referred to as financial literacy), and what a national financial capability strategy could offer in the effort to combat poverty. Financial capability, he argued, is about more than just being able to handle everyday financial matters. It is also about encouraging financial responsibility and informed behaviour. Evidence from various programs and pilots (in the United Kingdom, the United States, and to some extent in Canada) suggests that financial literacy initiatives, appropriately designed and implemented, do contribute to these objectives.

Setting the Context

One useful way to think about the interdepartmental project, New Approaches for Addressing Poverty and Exclusion, is that it involves three phases or aspects.

- The first is conceptual in nature, where the PRI has endeavoured to define more precisely what is meant by poverty and exclusion, to outline where these concepts intersect, and where policy research efforts need to be focused. In parallel, other PRI projects have also developed conceptual road maps for a life-course approach to social policy and for operationalizing social capital, which have proved very useful for framing and informing the work on poverty and exclusion.
- Second, the project involves diagnostic work using the latest and best information (including that from new sources, such as longitudinal surveys) to understand the scope, depth, and dynamics of the problem, and where it is most concentrated and persistent.
- Finally, the project entails assessment work that, without purporting to be comprehensive, examines the potential of several new or underutilized approaches to addressing issues of poverty and exclusion.

Why is financial capability important from a policy perspective? First, it can help to increase the use of banking services among underserved populations. Second, enhanced financial capability can contribute to increased participation in, and uptake of, public programs and benefits (e.g., the new Canada Learning Bond) and, more generally, for claiming benefits to which people are entitled. Finally, financial capability is often a necessary precondition for asset building more generally. Indeed, there is a convincing argument for developing a more comprehensive financial capability strategy in Canada, and enhancing financial capability supports for disadvantaged populations.

Compatibility in Diverse Analytical Approaches

A great deal of compatibility was evident across the models and approaches used by the PRI and by various scholars. For example, Tanya Burchardt (London School of Economics) reinforced the multidimensionality of social exclusion, noting that the lack of material resources, social capital, and opportunities to participate was an important manifestation of social exclusion. Burchardt's analytical framework also recognized that causes of social exclusion occurred at various levels, starting with the individual and building outward to family, community, broader local conditions, and toward national and global levels. She gave special consideration to the limitations for employment to address inclusion, to the importance of political participation, and to the case of children.

emphasis being placed on policies and resources aimed at building individual assets could be misplaced.

Still, the evidence is not all in on the long-term effectiveness and impacts of asset-based approaches; these approaches warrant further investigation and experimentation. Will Paxton (Institute for Public Policy Research, United Kingdom) outlined available evidence on the welfare effects of accumulating assets for individuals, pointing out that people in situations of poverty can and do save, and a range of benefits confer to participants of asset-building programs. Carole Vincent (Social Research and Demonstration Corporation) surveyed the evidence emanating from individual development account projects in Canada (i.e., learnSave) and elsewhere, particularly in the United States. Her concluding remarks indicated that it is still too early to determine whether these kinds of programs are effective and constitute a good use of public resources.

Peter Nares (Social and Enterprise Development Innovations) outlined what is meant by financial capability (often referred to as financial literacy), and what a national financial capability strategy could offer in the effort to combat poverty. Financial capability, he argued, is about more than just being able to handle everyday financial matters. It is also about encouraging financial responsibility and informed behaviour. Evidence from various programs and pilots (in the United Kingdom, the United States, and to some extent in Canada) suggests that financial literacy initiatives, appropriately designed and implemented, do contribute to these objectives.

Setting the Context

One useful way to think about the interdepartmental project, New Approaches for Addressing Poverty and Exclusion, is that it involves three phases or aspects.

- **The first is conceptual in nature, where the PRI has endeavoured to define more precisely what is meant by poverty and exclusion, to outline where these concepts intersect, and where policy research efforts need to be focused. In parallel, other PRI projects have also developed conceptual road maps for a life-course approach to social policy and for operationalizing social capital, which have proved very useful for framing and informing the work on poverty and exclusion.**
- **Second, the project involves diagnostic work using the latest and best information (including that from new sources, such as longitudinal surveys) to understand the scope, depth, and dynamics of the problem, and where it is most concentrated and persistent.**
- **Finally, the project entails assessment work that, without purporting to be comprehensive, examines the potential of several new or underutilized approaches to addressing issues of poverty and exclusion. ●**

Why is financial capability important from a policy perspective? First, it can help to increase the use of banking services among underserved populations. Second, enhanced financial capability can contribute to increased participation in, and uptake of, public programs and benefits (e.g., the new Canada Learning Bond) and, more generally, for claiming benefits to which people are entitled. Finally, financial capability is often a necessary precondition for asset building more generally. Indeed, there is a convincing argument for developing a more comprehensive financial capability strategy in Canada, and enhancing financial capability supports for disadvantaged populations.

Complementarity in Diverse Analytical Approaches

A great deal of compatibility was evident across the models and approaches used by the PRI and by various scholars. For example, Tanya Burchardt (London School of Economics) reinforced the multidimensionality of social exclusion, noting that the lack of material resources, social capital, and opportunities to participate was an important manifestation of social exclusion. Burchardt's analytical framework also recognized that causes of social exclusion occurred at various levels, starting with the individual and building outward to family, community, broader local conditions, and toward national and global levels. She gave special consideration to the limitations for employment to address inclusion, to the importance of political participation, and to the case of children.

Burchardt emphasized the need to build greater internal consistency for concepts used in measurement and policy development in social exclusion. In particular, she noted the challenges of measuring the concept of opportunity and the need to clarify the role of subjective measures. She concluded by highlighting the tensions between local capacity development and central accountability when addressing problems of social exclusion, and emphasized the need to develop effective *prevention* strategies (to address the risk of entering an adverse state), as well as *propulsion* strategies (encourage beneficial effects of exiting from an adverse state).

Graham Room took a slightly different yet consistent tack, examining the specific insights a life-course perspective offers for the analysis of poverty and social exclusion. Underlying this approach was the notion that different patterns of socio-economic development and different policy mixes can significantly modify the shape of life-course poverty. According to Room, recent social exclusion debates emphasize five principal themes, which he suggested were underrepresented in much of the pre-existing literature on poverty:

- the multi-dimensionality of poverty;
- the dynamics of social change;
- investment in addition to consumption;
- the social relations of production and consumption (not just the distribution of goods and services); and
- a focus on collective as well as individual assets.

Societies need dramatically new policies to equalize opportunities and freedoms through the life course, and to combat and prevent new lines of social exclusion.

Again, Room started with the recognition that poverty is multi-dimensional and not just a financial matter. This perspective recognizes the broad range of human needs against which deprivation must be assessed. It also explores the range of assets and supports that enable transitions to be successfully accomplished, consistent with the life-course framework outlined at the outset of the conference by Jean-Pierre Voyer. Room observed that the social relations of production during working life play a central and continuing role in structuring patterns of inclusion and exclusion throughout the life course.

Room also had some very useful observations about how households need to be considered as dynamic actors in their own right. Policy affects how households behave, and households are agents, just as public agencies and institutions are. According to Room, this dynamic needs to be more adequately captured for diagnostic tools to be effective.

New Policies for Equal Opportunities

Room concluded the poverty and exclusion plenary session by noting that we need to recognize that socio-economic institutions send people along highly divergent trajectories, and societies have a choice: either tolerate unequal access to flexible life courses or develop vigorous policies to offset prevailing inequalities in the division of labour and opportunity. He also highlighted the recent Statistics Canada study by Coulombe, Tremblay, and Marchand, which emphasized the role of human capital accumulation in economic development. The study demonstrated that targeting those workers with the lowest skill levels results in the greatest contribution to a country's economic growth. Therefore, efforts to fight social exclusion ought to be an important part of national economic policy. Achieving flexibility, inclusion, and equality of opportunity requires more than just expanding education and training opportunities, which tend to be disproportionately appropriated by those already advantaged. Instead, societies need dramatically new policies to equalize opportunities and freedoms through the life course, and to combat and prevent new lines of social exclusion. ●

– JF

Here Comes The Judge

Integrating Legal Considerations into Social Policy

Discussions on the implications of the legal and normative aspects of policy development occurred throughout the conference. This topic is particularly relevant in the realm of poverty and social exclusion, as citizenship rights are being established, interpreted, and enforced through various instruments, domestic and international, formal and informal.

The main point to emerge was that legal considerations should be integrated into social policy development, and legal norms should be front-loaded into horizontal policy initiatives. Too often, policy researchers and policy makers overlook the legal foundations of social policy. More often legal dimensions receive consideration once a social issue is deflected back to policy makers as a result of court decisions or other legal developments. Involving legal scholars and senior public servants in social policy discussions is an *example of the type of collaboration* needed to integrate legal considerations effectively into social policy development at the outset.

During this session, which was chaired by Deputy Minister Morris Rosenberg, Natalie Des Rosiers (University of Ottawa) examined the frequently expressed idea that the law plays a mechanical role, as either a brake on, or an engine for, change. A traditional view sees the law as a brake on policy development, thereby remaining external to the policy development process. Des Rosiers argued, however, that the law provides signposts for policy development, and should be viewed more as a set of levers than as a brake. She also tempered the analogy of the law as an engine of change that could catapult social and economic policies into a new era. Instead, she observed that courts have been hesitant to

The presentation by P. Eliadis was based, in large part, on the report entitled *Poverty and Exclusion: Normative Approaches to Policy Research*, which she authored for the PRI's New Approaches for Addressing Poverty and Exclusion project. In brief, the report makes the case that legal considerations need to be systematically integrated from the outset into horizontal policy development. Moreover, the report argues that corresponding changes need to be made to the policy development guidelines set out by central agencies.

Here Comes The Judge

Integrating Legal Considerations into Social Policy

Discussions on the implications of the legal and normative aspects of policy development occurred throughout the conference. This topic is particularly relevant in the realm of poverty and social exclusion, as citizenship rights are being established, interpreted, and enforced through various instruments, domestic and international, formal and informal.

The main point to emerge was that legal considerations should be integrated into social policy development, and legal norms should be front-loaded into horizontal policy initiatives. Too often, policy researchers and policy makers overlook the legal foundations of social policy. More often legal dimensions receive consideration once a social issue is deflected back to policy makers as a result of court decisions or other legal developments. Involving legal scholars and senior public servants in social policy discussions is an example of the type of collaboration needed to integrate legal considerations effectively into social policy development at the outset.

During this session, which was chaired by Deputy Minister Morris Rosenberg, Natalie Des Rosiers (University of Ottawa) examined the frequently expressed idea that the law plays a mechanical role, as either a brake on, or an engine for, change. A traditional view sees the law as a brake on policy development, thereby remaining external to the policy development process. Des Rosiers argued, however, that the law provides signposts for policy development, and should be viewed more as a set of levers than as a brake. She also tempered the analogy of the law as an engine of change that could catapult social and economic policies into a new era. Instead, she observed that courts have been hesitant to

The presentation by P. Eliadis was based, in large part, on the report entitled *Poverty and Exclusion: Normative Approaches to Policy Research*, which she authored for the PRI's New Approaches for Addressing Poverty and Exclusion project. In brief, the report makes the case that legal considerations need to be systematically integrated from the outset into horizontal policy development. Moreover, the report argues that corresponding changes need to be made to the policy development guidelines set out by central agencies. ●

intervene directly into questions of redistribution, and have consistently acted in a more symbolic manner.

Des Rosiers offered her own metaphor of the law as an alignment system, whereby legal processes allow debate and input from various sectors of society, and their use results in social policy being developed more democratically. For this reason, she suggested that the law should be more systematically integrated into policy development in the first instance.

The central thesis presented by Pearl Eliadis (The J.W. McConnell Foundation) was that policy makers need to understand and take into account the legal architecture that houses our social and economic institutions. Furthermore, normative approaches shift over time, and thus need to be continually analyzed, updated, and front-loaded into government policy making.

Eliadis remarked that, in the context of poverty and exclusion, the understanding of equality issues that inform our current social policy infrastructure predates the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*. Moreover, case law dealing with human, equality, and international rights has evolved significantly in the interim. Finally, Canada's adherence to several international human rights agreements has not, by and large, been reflected in Canadian law or in domestic policy making. Eliadis argued for an integrated poverty strategy at the national level, starting with wider-ranging research that responds to a broader conceptual base of poverty; the systematic integration of legal norms into horizontal policy development; and corresponding changes to policy development guidelines prepared by central agencies.

Bernard Colas (Law Commission of Canada) drew from a new Law Commission discussion paper, *Is Work Working?*, in his presentation on the role of law in a particular set of social issues. Using the example of precarious work, he focused on different groups of low-paid and marginalized workers to illustrate how regulation and enforcement, and the modernization of labour law concepts, could play an important role in improving the situations of these workers. Donald Lemaire (Department of Justice) rounded out the presentations by confronting the notion of judicial activism, noting that courts must deal with the questions put before them, and policy makers often choose this option either tacitly or explicitly.

A vigorous discussion ensued about the cultural, disciplinary, and structural obstacles that hindered more integrated approaches to policy development. For some, this was an issue of education and awareness regarding rights-based approaches, as well as a matter of leadership. Others pointed out that the public service is organized around programs and, as such, there are structural reasons why more crosscutting issues with legal dimensions are not being addressed more systematically.

As part of the plenary session on poverty and exclusion, Mary Eberts (University of Ottawa) shared her insights into the role of the courts in addressing issues of social exclusion. Specifically, she examined what the Supreme Court has said and done in cases seeking to address poverty by means of section 15 or section 7 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, asking whether and how this jurisprudence could offer a source of guidance (or constraint) to policy makers seeking to address the social exclusion caused by poverty.

According to Eberts, the Government of Canada has a clear moral choice. It can adhere to the Charter in the same way that it adheres to international obligations it has signed, namely endorsing the principles formally, but giving itself ample choice about whether and in what form it will honour those principles. On the other hand, it can take the principles enunciated by the Supreme Court seriously, and be guided by them, as a matter of showing equivalent deference to the expertise of the Court in articulating constitutional values. If government action can, by its commitment, revive our commitment to equality and social justice, there is reason for optimism that the Court too, will begin to be more courageous in giving life to substantive equality.

These legal perspectives added a refreshing and important dimension to the conference deliberations, which normally take place only within the parameters of social science, and most often economics. It became clear to many conference participants that calls for integrating legal considerations into social policy development were worth heeding, and the policy community should continue to identify opportunities and mechanisms for that co-ordinated effort to take place. ●

– **JF**

It Pays to Know People

Over lunch at the conference, a seatmate related how an elderly parent had recently moved in with her. The parent could no longer afford to live on his own. Another colleague at the table expressed concern as to whether his retirement savings would be enough to see him through. Having no children to look after him should his financial investments prove insufficient, he quipped that he had best start being nicer to his nieces and nephews.

This anecdote point to one of life's basic truths: our family, friends, and contacts may frequently constitute an important asset essential to our well-being. This is the simple idea behind the concept of social capital, one of the principal social policy themes explored at the PRI conference. If you seek support in hard times, are searching for a new job opportunity, or looking for an enjoyable night on the town with friends, it pays to know people.

Sessions on Social Capital

The presenters at the conference pointed to research studies across a wide range of disciplines that illustrate the ways in which the availability and use of various social ties may make a difference to individual well-being. Whether it is a question of early childhood development, avoidance of delinquency, educational attainment, labour market entry, or aging well in retirement, knowing people you can turn to for resources and support may make a difference in how you get by and get ahead. Moreover, what is true for individuals is also true for communities: those with the right mix of social connections may be better able to negotiate effectively the various challenges they face, from economic growth and community development, to crime prevention and engaging an active citizenry.

That our social ties are important, that connections matter, is not a new idea. Indeed, one plenary presenter, Perri 6 (University of Birmingham) pointed to the importance of the work of Emile Durkheim, a founding father of sociology. Durkheim explored such concerns as the destructive implications of both insufficient and excessive social integration and regulation, particularly in his 1897 work on suicide.

Given that academics and policy makers have, for years, talked about a host of concepts related to social capital, including the importance of family and peer groups, community partnerships, gangs, and terrorist networks, one workshop audience member was spurred to ask whether there was any value for policy

makers in adding a new label to what is ostensibly a fairly old set of concepts.

Perhaps yes. As Catherine Demers (PRI) noted in her presentation, thinking of social ties as a form of capital asset points to how these ties can be invested in and drawn on in ways that complement other capital assets available to individuals and communities.

Does government have any business influencing people's choices about investing in their social capital? The overall conclusion from the conference presenters was a solid "maybe".

More than 40 years ago, American economist Theodore Schultz began to make the case for thinking of education and training as human capital; that is, as a resource which could be invested in and developed, and from which would then flow a series of benefits (similar to financial and physical capital). While this was a new lens for thinking about some old concepts, the value of the human capital concept lay in its corrective to economic planning that focused only on physical and financial capital, undervaluing the productive importance and contributions of investments in education and training. Explicitly thinking about how investments in education could produce long-term benefits for individuals and economies, Schultz argued, provided an important means for developing public policy in that area in terms of how it could enable or constrict the choices of individuals and firms to invest in education and training. With today's focus on the importance of knowledge workers and innovation, few would now dispute the utility of this perspective.

A social capital lens for policy makers – that is, thinking about the important productive, sometimes destructive, effects of investments in various social relationships – may become equally important for public policy purposes. In one plenary presentation, Michael Woolcock (World Bank) suggested that this is precisely why his organization has become so interested in the concept of social capital in recent years. Many at the World Bank have stressed the importance of bringing in a social or relational component to the design of development projects, in the absence of which such projects may not succeed.

Moreover, the growing interest in the concept of social capital within a number of governments and intergovernmental organizations is consistent with recent social policy trends that have witnessed what Third Way guru Anthony Giddens terms the emergence of a social investment state. The social investment state targets social expenditures, as in investing in the human capital of its citizens, to ensure people are equipped with the skills and resources to negotiate life's challenges. Encouraging or supporting potentially useful investments in social capital as a complementary resource to help build self-sufficiency would be consistent with this thinking.[1]

Does government have any business influencing people's choices about investing in their social capital? Most people clearly do not think of the social ties they form as instrumental investments in the way they would for savings and education (although there are exceptions, as in certain professions based on networking). More importantly, one might suggest that the social relationships we choose to pursue lie at the very heart of our most basic freedoms, and there is no room for the state in making those choices.

Yet, as many presenters pointed out, governments already influence patterns of social capital in a myriad of ways. Decisions about public transport and housing, parental leave and education, day care and elder care, to name but a few, significantly shape the social connections people make. Given that governments have significant impacts on social capital formation, sometimes for better and sometimes for worse, would we be better served by a more explicit and deliberate focus on social capital within public policy? Can governments help to harness and shape the power of social capital to ensure greater individual and community well-being?

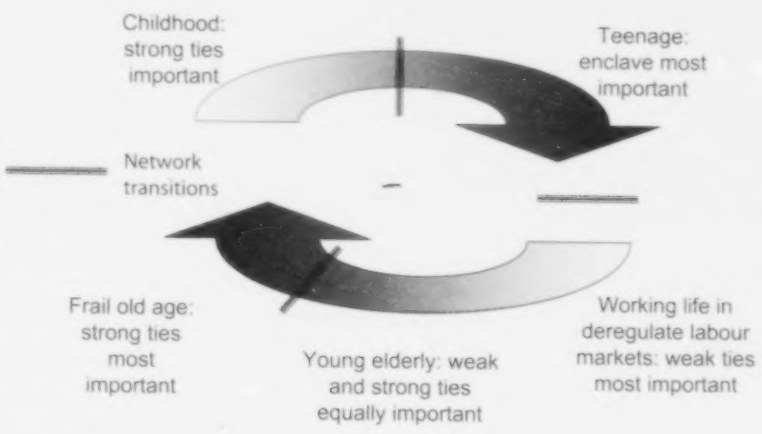
The overall conclusion from the conference presenters was a solid "maybe". There were repeated warnings that public policy makers should be very careful in choosing explicitly to target social capital investment for

policy purposes. Perri 6, for example, cautioned that there have been few robust evaluations of the efficacy of those interventions deliberately designed to shape social capital formation (mentoring programs, special drop-in centres, friendship skills training, etc.). Moreover, he noted, promoting one type of social capital, such as bridging ties between disparate communities, to achieve one set of policy objectives may have the unintended consequence of undermining other patterns of social capital, such as strong bonding ties within communities that are required for other policy goals. Indeed, Perri 6 argued that we need all sorts of different types of social network connections over our life course and, therefore, government should be wary of emphasizing the benefits of one over the other. In extreme youth and old age, for example, strong ties to provide intimate care may be especially important, while in our working lives having multiple weak ties to a diverse array of individuals may be more useful in some career contexts (see Figure 1). Perri 6 concluded that government should focus on reducing extreme forms of "network harm" caused by existing services, rather than introducing new programs in an attempt to promote future network benefits.

Demers and Sylvain Côté, presenting an overview of the PRI social capital project, were similarly restrained regarding potential policy applications for social capital. Rather than endorsing grand programs to shape directly patterns of social capital investment, they suggested a better role for government is to adopt a social capital lens to ensure that program interventions do not fail

FIGURE 1

Network priorities and the life course: network transitions


Childhood: strong ties important
Teenage: enclave most important
Network transitions
Frail old age: strong ties most important
Young elderly: weak and strong ties equally important
Working life in deregulate labour markets: weak ties most important

Source: Perri 6

through a lack of awareness of their impact on existing social ties, and to ensure that there are favourable conditions in place for individuals and organizations to invest in their social ties as they choose (as through parental leave programs, the design of job training programs that include an opportunity to make useful connections, the provision of access to community and recreational activities, or sponsoring youth exchanges). As Maurice Lévesque (University of Ottawa) put it, governments should emphasize "la création d'occasions" (creating opportunities) rather than "l'imposition de pratiques" (imposing linkages).

Social capital may be most relevant for public policy purposes within the context of a few particular domains. Demers and Côté suggested that it is particularly pertinent for policies seeking to better integrate groups at risk of social exclusion (e.g., new immigrants, the long-term unemployed, youth at risk, certain Aboriginal communities, the frail elderly), and for policies seeking to support potentially difficult life-course transitions (e.g., as in early childhood, labour market entry, or old age). In each case, the availability (or not) of supportive socia' ties may be especially important to individual well-being.

To explore this potential in greater detail, the PRI, in partnership with a number of federal departments, sponsored a series of federal studies that were presented at the conference.

For example, Norah Keating (University of Alberta) discussed the impact of social capital on aging well, and what this might mean for policy and program development. She

Social Capital in Action
Thematic Policy Studies Presented at the Conference

Applying a Social Capital Lens in First Nations Communities – The Case of Aboriginal Policing, Ralph Matthews, University of British Columbia, and Rochelle Côté, University of Toronto

The Role of Social Capital in Community Crime Prevention, Ray Corrado, Simon Fraser University

The Role of Social Capital in Healthy Aging, Norah Keating, University of Alberta

Social Capital and Community Development, Johanne Charbonneau, Institut national de la recherche scientifique (INRS), Université du Québec

Social Capital and Education Outcomes of Aboriginal Youth, Jerry White, Paul Maxim, and Nicholas Spence, University of Western Ontario

Social Capital and Poverty, Maurice Lévesque, University of Ottawa

Social Capital, Youth Civic Engagement and Democratic Renewal, Dietlind Stolle and Cesi Cruz, McGill University

argued that the increasing expectations placed on caregivers to frail seniors seem the antithesis of building or maintaining the kind of bonding social capital that might lead to positive outcomes of aging well. The relationships of these caregivers with their closest intimate relations may come under considerable strain stemming from the employment, out-of-pocket, social, and health costs placed on them. If aging well includes maintaining positive interactions with one's intimates, then programs and services that alleviate the burdens placed on senior's care networks, as through the provision of home care, as well as those programs that support the care networks directly (respite, compassionate care leave), may be particularly important.

In some areas, we still know too little about the role and influence of social networks to be confidently prescriptive for policy action. In addressing the challenges of youth civic (dis)engagement in Canada, Dietlind Stolle (McGill University) noted that while we know a fair amount about the potential influence of school-based civics programs, only a few studies have focused on the effects of non-school related youth participation. While the material available suggests these social ties may have important and lasting effects on civic engagement, more research is needed. We may have better insights into this dynamic as Stolle and Madeleine Gauthier (Institut national de la recherche scientifique) proceed with their SSHRC-funded longitudinal study of adolescent civic engagement in Ontario and Quebec.

Certainly, all the presenters made it very clear that social capital is not a miracle cure for all public policy problems. Jerry White (University of Western Ontario) and John Field (Stirling University) both pointed out that, in terms of educational attainment, social capital can only explain a moderate amount of variance in outcomes, with several other factors being much more important. Moreover, social capital may be an influential factor only at certain threshold points. If you have virtually no social capital, then even a modest increase may make a large difference in outcomes. But more social capital does not always mean better outcomes. While one's social ties may, through reinforcement and sanctions, promote successful educational attainment, they can have quite the opposite effect in tightly knit families or communities where parents and others have low educational attainment and aspirations. This is not to argue that social capital is unimportant, but to acknowledge that it must be considered in relation to a number of other resources and factors that may make a difference in achieving particular goals and objectives.

Again and again, presenters stressed the importance of policy and program implementers respecting the leadership, competencies, and cultures of particular local social networks, if such policies and programs are to be successful. Jerry White, for example, recounted how efforts to promote preschool programs for Maori youth were only successful after government officials built up personal infor-

Social Capital in Action
Thematic Policy Studies Presented at the Conference

Applying a Social Capital Lens in First Nations Communities – The Case of Aboriginal Policing, Ralph Matthews, University of British Columbia, and Rochelle Côté, University of Toronto

The Role of Social Capital in Community Crime Prevention, Ray Corrado, Simon Fraser University

The Role of Social Capital in Healthy Aging, Norah Keating, University of Alberta

Social Capital and Community Development, Johanne Charbonneau, Institut national de la recherche scientifique (INRS), Université du Québec

Social Capital and Education Outcomes of Aboriginal Youth, Jerry White, Paul Maxim, and Nicholas Spence, University of Western Ontario

Social Capital and Poverty, Maurice Lévesque, University of Ottawa

Social Capital, Youth Civic Engagement and Democratic Renewal, Dietlind Stolle and Cesi Cruz, McGill University

argued that the increasing expectations placed on caregivers to frail seniors seem the antithesis of building or maintaining the kind of bonding social capital that might lead to positive outcomes of aging well. The relationships of these caregivers with their closest intimate relations may come under considerable strain stemming from the employment, out-of-pocket, social, and health costs placed on them. If aging well includes maintaining positive interactions with one's intimates, then programs and services that alleviate the burdens placed on senior's care networks, as through the provision of home care, as well as those programs that support the care networks directly (respite, compassionate care leave), may be particularly important.

In some areas, we still know too little about the role and influence of social networks to be confidently prescriptive for policy action. In addressing the challenges of youth civic (dis)engagement in Canada, Dietlind Stolle (McGill University) noted that while we know a fair amount about the potential influence of school-based civics programs, only a few studies have focused on the effects of non-school related youth participation. While the material available suggests these social ties may have important and lasting effects on civic engagement, more research is needed. We may have better insights into this dynamic as Stolle and Madeleine Gauthier (Institut national de la recherche scientifique) proceed with their SSHRC-funded longitudinal study of adolescent civic engagement in Ontario and Quebec.

Certainly, all the presenters made it very clear that social capital is not a miracle cure for all public policy problems. Jerry White (University of Western Ontario) and John Field (Stirling University) both pointed out that, in terms of educational attainment, social capital can only explain a moderate amount of variance in outcomes, with several other factors being much more important. Moreover, social capital may be an influential factor only at certain threshold points. If you have virtually no social capital, then even a modest increase may make a large difference in outcomes. But more social capital does not always mean better outcomes. While one's social ties may, through reinforcement and sanctions, promote successful educational attainment, they can have quite the opposite effect in tightly knit families or communities where parents and others have low educational attainment and aspirations. This is not to argue that social capital is unimportant, but to acknowledge that it must be considered in relation to a number of other resources and factors that may make a difference in achieving particular goals and objectives.

Again and again, presenters stressed the importance of policy and program implementers respecting the leadership, competencies, and cultures of particular local social networks, if such policies and programs are to be successful. Jerry White, for example, recounted how efforts to promote preschool programs for Maori youth were only successful after government officials built up personal infor-

mal links with local communities and families as a precursor to enabling Maori parents to set up their own early childhood programs. Johanne Charbonneau (Institut national de la recherche scientifique) found that community development initiatives were more successful when governments left the direction of such activities to local level networks, and restricted themselves to providing reliable funding and expertise (including as mediators between networks) to the local organizations.

This said, several presentations pointed to ways in which government officials are not simply distant mandarins in Ottawa, but rather are what Michael Lipsky has called street-level bureaucrats. Many argued that we should be paying much more attention to the quality of the relationships between local public service providers and recipients (i.e., linking social capital). Teachers, doctors, social workers, lower court officials, legal service officers, and front-line case workers are all government officials with wide discretion over the dispensation of public benefits and sanctions. As Michael Woolcock argues, these officials link the state to local citizens, and the quality of their face-to-face relationships has a considerable connection to the relative success or failure of public services. As parents, we are typically more concerned with the quality of the relationship between the teacher and our child than the provincially set curriculum. Similarly, the quality of our relationship with our doctor is one of our primary concerns with regard to the state of the health care system. Ray Corrado's work on crime prevention points to the importance of a host of front-line workers from the police to early childhood educators.

Woolcock suggested, however, that all too often public policy conspires against the individual accountability and responsiveness people want in their relationships with public service providers, instead focusing on standardized, situation non-specific, depersonalized service delivery. Perri 6 noted a number of public professionals in the United Kingdom have a long history of subtle thinking and skill with regard to people's social networks and how they relate to their well-being, as in probation services and some care programs. But he expressed concern that this capacity for development or pastoral support has been undermined and devalued in recent decades.

Investing in greater linking social capital between public service providers and recipients is not a simple matter. Real tensions exist between attempts at more personalized service delivery on the one hand, and the need for the government to remain and be seen as impartial on the other. This point was made in particular by Ralph Matthews (University of British Columbia) and Rochelle Côté (University of Toronto) in their study of Aboriginal community policing, where police officers deeply embedded in the local community may be under considerable stress in upholding the impartiality of their office.

Social capital research clearly supports the idea that it generally pays to know people. Does it pay for the government to know this? Probably, but conference sessions emphasized that we should proceed with caution. That said, with care and modesty of ambition we can learn how to better value and support beneficial social capital development through the practical experiences of our program and service delivery. ●

– **RJ**

We should be paying much more attention to the quality of the relationships between local public service providers and recipients. The quality of these relationships shapes the relative success or failure of public services.

Note

1 This idea was explored at the conference by Ruth Lister, Loughborough University, United Kingdom. See "Thinking Outside the Box: New Policy Directions in OECD Countries" in this report.

Where Do You Get Your Coffee?

The Potential of the Social Economy

An unanticipated discussion about coffee shops during the social economy session illustrated some of the complexity of this topic. While some participants saw socially responsible practices adopted by for-profit coffee shops as laudable, others suggested these organizations produce only a pale imitation of the efforts of those committed to emphasizing the primacy of objectives other than profit making. More generally, views about the social economy appear to be influenced by values and what might best be referred to as ideologies. This presents a challenge to researchers who endeavour to approach issues from a value-neutral perspective.

The social economy is a fairly new label for a diverse collection of organizations that have been producing and delivering goods and services across Canada and the world for over a century, generally at the community level. These organizations are separate from governments and different from commercial enterprises in that they involve a diverse collection of stakeholders in decisions, and they reinvest any profits to advance the mission of the organization. Examples include certain co-operatives, non-profit organizations, and credit unions.

The term social enterprise has been used more recently to describe organizations of this sort. The social economy has received considerable attention over the past decade (notably in Europe and Quebec) as a promising way to address poverty and exclusion and other important issues. Federal government interest has increased recently, as demonstrated by references in the last federal budget and recent throne speeches.

Social Development Canada is developing a policy framework to support the social economy over the long

Adding Social Economy to Canada's Social Policy Tool Kit

Excerpts from the Speech by the Honourable Eleni Bakopanos

The federal government is beginning to comprehend the power and potential of social economy enterprises and organizations. In response, governments are increasingly turning to community-based processes and initiatives to address local problems with local solutions. The functioning of social enterprises is closely linked to the concept of social responsibility and, in fact, the social economy reflects what many are now referring to as the ethical economy – corporate citizenship and activities that promote economic and social well-being, inclusion, and just as important – justice.

The issue of the social economy can best be addressed through local enterprises. As researchers and policy makers, it is our role to identify methods at this level that will further develop and encourage social economic growth. This might involve rethinking how we treat small and medium not-for-profit organizations in comparison to small and medium for-profits. For instance, what are the implications of treating them as equals? Other questions must be answered in developing a policy framework. What can we do to encourage more participation from supporting organizations in the community and enhance the relationship with local enterprises? What resources and tools can we provide to assist in building networks at the regional, national, and international levels? And finally, how can we reach a state of place-based coherence, that is, effectively build a cohesive relationship between social economy enterprises, other community enterprises, and not-for-profit and voluntary sector organizations and public programs? ●

The conference benefited from a range of informed perspectives on the social economy from the Parliamentary Secretary responsible for Social Economy, academics from Canada and the United Kingdom, and officials from Industry Canada, Social Development Canada, and the Policy Research Initiative. It was evident that when and how governments should support the social economy is a horizontal issue requiring collaboration between researchers, and policy advisers and policy makers from within and outside governments. For example, while outlining Social Development Canada's plans concerning the development of a long term policy framework, Allen Zeesman also highlighted the important relationship between the social economy and community development.

term. The Parliamentary Secretary responsible for the Social Economy, Madame Eleni Bakopanos, leads the National Roundtable on the Social Economy, which is charged with fostering dialogue and developing recommendations. Industry Canada and the regional development agencies have the lead for developing and delivering the program initiatives announced in the 2004 budget. A program administered by the Social Sciences and Humanities Research Council (SSHRC) will support community-based research on the social economy, and will include documenting and sharing best practices across the country.

During a breakfast address, Madame Bakopanos described the social economy as an increasingly recognized complement to individual, family, and large-scale transfers to support universal systems. She highlighted social enterprises as a means for developing local solutions to local problems. Speaking of specific priorities, Madame Bakopanos mentioned research into best practices that identify and share what works best, the tax status and treatment under law of social enterprises, and their strategic planning and financing needs. Also included was mention of the tools and resources needed to build networks at the regional, national, and international levels. She also identified as important the question of how to build cohesive relationships between social enterprises and other community enterprises and not-for-profit, voluntary organizations.

A case for governments having a role to play in overcoming barriers constraining the growth of social enterprises was made by Mel Evans (Middlesex University). He described recent efforts by the European Union

Where Do You Get Your Coffee?

The Potential of the Social Economy

An unanticipated discussion about coffee shops during the social economy session illustrated some of the complexity of this topic. While some participants saw socially responsible practices adopted by for-profit coffee shops as laudable, others suggested these organizations produce only a pale imitation of the efforts of those committed to emphasizing the primacy of objectives other than profit making. More generally, views about the social economy appear to be influenced by values and what might best be referred to as ideologies. This presents a challenge to researchers who endeavour to approach issues from a value-neutral perspective.

The social economy is a fairly new label for a diverse collection of organizations that have been producing and delivering goods and services across Canada and the world for over a century, generally at the community level. These organizations are separate from governments and different from commercial enterprises in that they involve a diverse collection of stakeholders in decisions, and they reinvest any profits to advance the mission of the organization. Examples include certain co-operatives, non-profit organizations, and credit unions.

The term social enterprise has been used more recently to describe organizations of this sort. The social economy has received considerable attention over the past decade (notably in Europe and Quebec) as a promising way to address poverty and exclusion and other important issues. Federal government interest has increased recently, as demonstrated by references in the last federal budget and recent throne speeches.

Social Development Canada is developing a policy framework to support the social economy over the long

Adding Social Economy to Canada's Social Policy Tool Kit

Excerpts from the Speech by the Honourable Eleni Bakopanos

The federal government is beginning to comprehend the power and potential of social economy enterprises and organizations. In response, governments are increasingly turning to community-based processes and initiatives to address local problems with local solutions. The functioning of social enterprises is closely linked to the concept of social responsibility and, in fact, the social economy reflects what many are now referring to as the ethical economy – corporate citizenship and activities that promote economic and social well-being, inclusion, and just as important – justice.

The issue of the social economy can best be addressed through local enterprises. As researchers and policy makers, it is our role to identify methods at this level that will further develop and encourage social economic growth. This might involve rethinking how we treat small and medium not-for-profit organizations in comparison to small and medium for-profits. For instance, what are the implications of treating them as equals? Other questions must be answered in developing a policy framework. What can we do to encourage more participation from supporting organizations in the community and enhance the relationship with local enterprises? What resources and tools can we provide to assist in building networks at the regional, national, and international levels? And finally, how can we reach a state of place-based coherence, that is, effectively build a cohesive relationship between social economy enterprises, other community enterprises, and not-for-profit and voluntary sector organizations and public programs? ●

The conference benefited from a range of informed perspectives on the social economy from the Parliamentary Secretary responsible for Social Economy, academics from Canada and the United Kingdom, and officials from Industry Canada, Social Development Canada, and the Policy Research Initiative. It was evident that when and how governments should support the social economy is a horizontal issue requiring collaboration between researchers, and policy advisers and policy makers from within and outside governments. For example, while outlining Social Development Canada's plans concerning the development of a long term policy framework, Allen Zeesman also highlighted the important relationship between the social economy and community development. ●

term. The Parliamentary Secretary responsible for the Social Economy, Madame Eleni Bakopanos, leads the National Roundtable on the Social Economy, which is charged with fostering dialogue and developing recommendations. Industry Canada and the regional development agencies have the lead for developing and delivering the program initiatives announced in the 2004 budget. A program administered by the Social Sciences and Humanities Research Council (SSHRC) will support community-based research on the social economy, and will include documenting and sharing best practices across the country.

During a breakfast address, Madame Bakopanos described the social economy as an increasingly recognized complement to individual, family, and large-scale transfers to support universal systems. She highlighted social enterprises as a means for developing local solutions to local problems. Speaking of specific priorities, Madame Bakopanos mentioned research into best practices that identify and share what works best, the tax status and treatment under law of social enterprises, and their strategic planning and financing needs. Also included was mention of the tools and resources needed to build networks at the regional, national, and international levels. She also identified as important the question of how to build cohesive relationships between social enterprises and other community enterprises and not-for-profit, voluntary organizations.

A case for governments having a role to play in overcoming barriers constraining the growth of social enterprises was made by Mel Evans (Middlesex University). He described recent efforts by the European Union

in the United Kingdom to support the social economy, including changes to corporate governance policies that will support the formation of community interest companies. These companies use a new type of structure for not-for-profit organizations. Evans brought several documents to Ottawa that provide an overview of the Strategy for Social Enterprise adopted in the United Kingdom, and offer guidance for researchers and suggestions for social enterprises.

Efforts at the federal level to support the social economy will need to be informed by developments in Quebec, especially since the mid-1990s, which were described by Jean-Marc Fontan (Université du Québec à Montréal). For example, lessons can be taken from the development model that has an integrated collection of organizations working together to carry out research and provide financial and technical support to social enterprises. Fontan, co-director of the community-university research alliance on the social economy, noted that an enabling public policy environment is required to advance social and economic objectives effectively and simultaneously, particularly as regards to the combining of social innovation with collective entrepreneurship at the community level.

Work by the PRI on the social economy has focused on identifying the research issues whose examination would support the development of high-quality, fact-based policy advice. The PRI's Alan Painter suggested that researchers might usefully focus future efforts on assessing corporate governance policies and related reporting requirements introduced in a variety of jurisdictions over the last 10 to 15 years. Other focuses include the principles that should underlie funding and service delivery decisions by governments, and discovering and communicating best practices. By concentrating on these issues, governments could determine when and how to support the social economy.

The PRI is preparing a publication coming out of both a joint PRI-SSHRC roundtable held in September 2004 and the PRI's December 2004 social policy conference, and including additional research as well. *What we need to know about the social economy: a guide for policy research* will be designed as a reference source and guide for researchers. ●

A question and answer session highlighted that the social economy includes funding and other support organizations along with social enterprises, that many social enterprises do not see themselves merely as alternative means for delivering government funded services, and that the social economy aims to achieve both market and non-market objectives. There is clearly overlap between the objectives of governments and social enterprises, but the role of the former in supporting the latter is far from straightforward.

The social economy was also considered during the session, On the Ground Experience: Reducing Poverty and Exclusion through Social Capital. Especially relevant was a presentation by Suan Cross-Zambrowski (Projet Chance). Projet Chance is a social enterprise that provides low-cost housing and day-care services to single mothers who are full-time students. Ms. Cross-Zambrowski's presentation provided another concrete example of how social enterprises advance diverse objectives at the community level.

Several conference presenters and participants highlighted the importance of recognizing and reflecting diverse and practical experiences when examining, developing, and implementing policies designed to support the social economy. For example, Madame Bakopanos stressed the need for policy makers to participate in research to help ensure these efforts remain policy relevant. Effectively supporting the social economy requires ongoing collaboration among researchers, policy makers, practitioners, and intended beneficiaries. Allen Zeesman (Social Development Canada) noted that research and policy development need to remain closely connected. The horizontal social economy file requires ongoing collaboration across organizations with diverse mandates from both within and outside governments. ●

– AP

in the United Kingdom to support the social economy, including changes to corporate governance policies that will support the formation of community interest companies. These companies use a new type of structure for not-for-profit organizations. Evans brought several documents to Ottawa that provide an overview of the Strategy for Social Enterprise adopted in the United Kingdom, and offer guidance for researchers and suggestions for social enterprises.

Efforts at the federal level to support the social economy will need to be informed by developments in Quebec, especially since the mid-1990s, which were described by Jean-Marc Fontan (Université du Québec à Montréal). For example, lessons can be taken from the development model that has an integrated collection of organizations working together to carry out research and provide financial and technical support to social enterprises. Fontan, co-director of the community-university research alliance on the social economy, noted that an enabling public policy environment is required to advance social and economic objectives effectively and simultaneously, particularly as regards to the combining of social innovation with collective entrepreneurship at the community level.

Work by the PRI on the social economy has focused on identifying the research issues whose examination would support the development of high-quality, fact-based policy advice. The PRI's Alan Painter suggested that researchers might usefully focus future efforts on assessing corporate governance policies and related reporting requirements introduced in a variety of jurisdictions over the last 10 to 15 years. Other focuses include the principles that should underlie funding and service delivery decisions by governments, and discovering and communicating best practices. By concentrating on these issues, governments could determine when and how to support the social economy.

The PRI is preparing a publication coming out of both a joint PRI-SSHRC roundtable held in September 2004 and the PRI's December 2004 social policy conference, and including additional research as well. *What we need to know about the social economy: a guide for policy research* will be designed as a reference source and guide for researchers.

A question and answer session highlighted that the social economy includes funding and other support organizations along with social enterprises, that many social enterprises do not see themselves merely as alternative means for delivering government funded services, and that the social economy aims to achieve both market and non-market objectives. There is clearly overlap between the objectives of governments and social enterprises, but the role of the former in supporting the latter is far from straightforward.

The social economy was also considered during the session, On the Ground Experience: Reducing Poverty and Exclusion through Social Capital. Especially relevant was a presentation by Suan Cross-Zambrowski (Projet Chance). Projet Chance is a social enterprise that provides low-cost housing and day-care services to single mothers who are full-time students. Ms. Cross-Zambrowski's presentation provided another concrete example of how social enterprises advance diverse objectives at the community level.

Several conference presenters and participants highlighted the importance of recognizing and reflecting diverse and practical experiences when examining, developing, and implementing policies designed to support the social economy. For example, Madame Bakopanos stressed the need for policy makers to participate in research to help ensure these efforts remain policy relevant. Effectively supporting the social economy requires ongoing collaboration among researchers, policy makers, practitioners, and intended beneficiaries. Allen Zeesman (Social Development Canada) noted that research and policy development need to remain closely connected. The horizontal social economy file requires ongoing collaboration across organizations with diverse mandates from both within and outside governments. ●

– AP

How to Court a Centipede
The Governance of Social Policy in Canada

At a basic level the practice of evidence-based policy relies on the five classic "W"s of investigation: who, where, why, what, and when. Governance issues, however, raise the separate question of how. This distinction reflects the transition from theory to practice, and forces researchers and analysts to examine how their findings might be implemented as policy. These considerations are of primary importance, and have a direct impact on the effectiveness of social policy in Canada.

Conference participants were very interested in the experiences of other countries as they addressed social policy challenges. Nevertheless, as noted by Jocelyne Bourgon (Ambassador, Permanent Representative to the OECD), philosophies and cultures differ greatly from place to place, raising both opportunities and challenges. Diversity permits a great deal of experimentation that can facilitate learning. However, pre-established norms and expectations regarding the roles of those involved in social policy development (e.g., the state, markets, communities, and families) place practical limits on the transferability of some approaches. What may work in one country may not be appropriate elsewhere. In this regard, a consensus emerged that, while we can learn much from other countries, social policy in Canada must have a unique flavour reflecting the underlying norms and relationships that define the Canadian identity.

A high degree of consensus existed on the general structure of such a domestic governance model. It is well understood that, due to the complex jurisdictional structure of Canada, co-ordinated, multi-jurisdictional approaches will be required if social policy is to be effective. Canada's new immigration framework provides an example of how such a co-ordinated approach can be established and structured. As explained by Rosaline Frith (Citizenship and Immigration Canada), this framework will support greater co-ordination and knowledge sharing on improving the individual economic outcomes of recent immigrants and fulfilling the needs of Canada's economy. Toward these ends, modelling and consultations with other federal departments, other levels of government, and the public will establish a strategic road map to

direct immigration policy for the next decade. Within this framework, inter-jurisdictional co-operation is not just an element of a broader strategy. It is a core principle that guides who does what, and how decisions are made and action taken.

While this framework serves as one example of the integrated horizontal policy processes of the future, its top-down co-ordinative approach is not ideal for addressing social policy issues that can vary significantly from place to place (e.g., shortages of appropriate or affordable housing). Such challenges often require a more bottom-up or community-based approach, described by Judith Maxwell (Canadian Policy Research Networks) as place-based in scope and design. A number of partnership models based on this approach were discussed at the conference. The Supporting Communities Partnership Initiative was generally perceived as an effective model through which to support the development of community-based social policy responses for issues that vary from place to place. Russell Mawby's presentation on the Saskatoon Housing Initiatives Partnership also demonstrated the merits of a bottom-up, community-based approach.

Conference participants expressed definite preferences for either top-down or bottom-up governance models. In general, there was an understanding that both approaches have strengths and weaknesses. A place-based policy approach supports innovation and more fully mobilizes local resources and partners, such as the private sector or the social economy, to address the specific nature of local challenges. In contrast, a national approach is more appropriate when addressing structural issues and challenges that are more widespread and require more resources. The policy challenge should determine which governance model is the best. Concrete policy-relevant research identifying causal relations and the level (community, regional, or national) at which horizontal linkages exist between policy issues can inform this decision.

The 21st century will be defined not by citizens trying to access the state, but by states trying to define how they relate to citizens.

Adding a new dimension to this debate is the future role of the citizen. While governmental decisions and intergovernmental relations are expected to continue to shape the design and delivery of social programming in Canada, citizens will likely be more engaged than in the past. Thomas Courchene (Queen's University) even went so far as to state that the 21st century will be the century of the citizen, defined not by citizens trying to access the state, but by states trying to figure out how they relate to citizens.

Opinions differ on how governments should respond to this new dynamic. Some individuals focus on the need for policy frameworks for progress on social policy issues in the face of globalization and North American integration. Courchene argued that disparate economic interests and challenges faced by regions in Canada will require that social policy in Canada increasingly follow an asymmetric approach similar to that embodied in the Social Union Framework Agreement (SUFA), and expressed in the Canada Health Accord. Flexible enough to permit a variety of relationships between state, market, citizens, and communities, Courchene observed that this type of model, through a focus on outputs and accountability to citizens rather than inputs by governments, has led to national progress on issues such as the child tax benefit and health. At the same time, provinces, and Quebec in particular, have been permitted to pursue distinct policy paths toward these goals that are responsive to the expectations of local populations.

Not addressed in the SUFA model are two issues. First, it remains somewhat uncertain as to how such a model maintains the attachment of individuals to the Canadian state. No answer to this question is readily apparent. Second, this high-level

discussion glosses over the many processes and supports required for individual citizens to address social policy issues effectively. Both Cynthia Williams (Simon Fraser University and Canadian Policy Research Networks) and Ambassador Bourgon noted that a more citizen-centred approach to governance must take into account capacity if social policy is to be effectively pursued. Canada, not having the wealth of think-tanks possessed by many other countries, must make a conscious effort to support its research community and non-governmental organizations engaged in addressing social policy issues. Williams argued that not enough is being done in Canada to support and learn from innovation, particularly in regards to both supporting and mining innovations adopted at the provincial level. Williams also noted that citizens must be informed and given a forum if they are to engage governments effectively on social policy issues. Toward this goal, she expressed excitement about a number of recent initiatives, such as the Canadian Institute for Health Information, that focus on establishing information infrastructure that can empower and equip citizens to play a larger role in the creation and oversight of social policy.

A fundamental question emerged from governance discussions at the conference: Do we have the capacity to shift significantly the balance that exists between the state, market, citizens, and communities? Compared to Europeans, Canadians have a weak tradition of public spaces where people can come together and engage on issues with respect to governance. Expanded citizen engagement seems a difficult development for Canadian governance systems to incorporate. However, in the face of a wide array of emerging economic and social challenges, and given the potential benefits if the expanded engagement is successful, we have no choice but to make the effort.

At the very least, there is a need to develop a consensus of what we want to accomplish. Without this, it will be difficult to develop coherent policy responses to the challenges we face. In this area perhaps, the experiences of Finland, the Netherlands, and others may be applicable. Even if their experiences cannot tell us what to do, they may provide valuable insight on what direction to take. ●

– SS

CONTRIBUTORS

Ali Béjaoui
Alain Denhez
Stephanie El-Batrik
Jeff Frank
Terrance Hunsley
Robert Judge
Jean Kunz
Alan Painter
Stuart Sykes
Jean-Pierre Voyer

Information related to the conference, including all available presentations and speeches, can be found on the PRI web site at www.policyresearch.gc.ca.

discussion glosses over the many processes and supports required for individual citizens to address social policy issues effectively. Both Cynthia Williams (Simon Fraser University and Canadian Policy Research Networks) and Ambassador Bourgon noted that a more citizen-centred approach to governance must take into account capacity if social policy is to be effectively pursued. Canada, not having the wealth of think-tanks possessed by many other countries, must make a conscious effort to support its research community and non-governmental organizations engaged in addressing social policy issues. Williams argued that not enough is being done in Canada to support and learn from innovation, particularly in regards to both supporting and mining innovations adopted at the provincial level. Williams also noted that citizens must be informed and given a forum if they are to engage governments effectively on social policy issues. Toward this goal, she expressed excitement about a number of recent initiatives, such as the Canadian Institute for Health Information, that focus on establishing information infrastructure that can empower and equip citizens to play a larger role in the creation and oversight of social policy.

A fundamental question emerged from governance discussions at the conference: Do we have the capacity to shift significantly the balance that exists between the state, market, citizens, and communities? Compared to Europeans, Canadians have a weak tradition of public spaces where people can come together and engage on issues with respect to governance. Expanded citizen engagement seems a difficult development for Canadian governance systems to incorporate. However, in the face of a wide array of emerging economic and social challenges, and given the potential benefits if the expanded engagement is successful, we have no choice but to make the effort.

At the very least, there is a need to develop a consensus of what we want to accomplish. Without this, it will be difficult to develop coherent policy responses to the challenges we face. In this area perhaps, the experiences of Finland, the Netherlands, and others may be applicable. Even if their experiences cannot tell us what to do, they may provide valuable insight on what direction to take. ●

– SS

CONTRIBUTORS

Ali Béjaoui
Alain Denhez
Stephanie El-Batrik
Jeff Frank
Terrance Hunsley
Robert Judge
Jean Kunz
Alan Painter
Stuart Sykes
Jean-Pierre Voyer

Information related to the conference, including all available presentations and speeches, can be found on the PRI web site at www.policyresearch.gc.ca.

PRI Publications on Social Policy

available at www.policyresearch.gc.ca

December 2004

A Life-Course Approach to Social Policy Analysis: A Proposed Framework

This paper presents a proposal for a framework to describe the goals and results of social policies. It suggests that a life-course approach, focusing on the trajectories of individuals through life, may be the proper foundation to build this framework. At a minimum, the proposed framework is providing a way of conceptualizing the relationships between individuals and society that is consistent with emerging thinking about social policy. It could also be a practical policy tool, leading to the real beginning of an evidence-driven social policy.

November 2004

Poverty and Exclusion: Normative Approaches to Policy Research

The understanding of equality issues that informed our current social policy infrastructure predated the Canadian Charter of Rights and Freedoms. Case law dealing with human, equality, and international rights has evolved significantly in the interim. Moreover, Canada's adherence to several international human rights agreements has not, by and large, been reflected in Canadian law or in domestic policy making. This report examines these normative shifts, and makes a case for the systematic, front-loaded integration of legal norms into horizontal policy development.

September 2004

Expert Workshop on the Measurement of Social Capital for Public Policy

Synthesis Report

This document is a synthesis report from the Expert workshop on measuring social capital for public policy purposes, held on June 8th, 2004. It provides an outline of the presentations and discussions held by the experts. The exercise was to identify essential elements of a "toolbox" for analyzing social capital for purposes of developing and assessing government programs and policies.

August 2004

Financial Capability and Poverty

Discussion Paper

This discussion paper, prepared by the Social and Enterprise Development Innovations (SEDI), focuses on developing financial literacy as a complementary strategy to asset building through a review of existing research and current initiatives in Canada and abroad.

July 2004

View on Life-Course Flexibility and Canada's Aging Population

Discussion Paper

This paper describes the methodologies used in, and the results coming out of, focus groups that were organized to better understand Canadians preferences concerning the allocation of time for work, care-giving, education and leisure, their preferences concerning the time at which they intend to retire. Canadians that participated to these focus groups were also ask for their opinions on policies that could support the reallocation of time over the course of life.

March 2004

Population Aging and Life-Course Flexibility

Discussion Paper

The Policy Research Initiative is exploring the hypothesis that major economic and social gains could flow from policy-induced changes in the allocation of time throughout life. This Discussion Paper presents the key research questions that are guiding the PRI's interdepartmental project on this subject. The paper reports on the evidence obtained so far, and outlines where more work is necessary.

Appendix
Conference Program

Day 1
December 13, 2004

Opening Session

Challenges and Opportunities for Canadian Social Policy
Michael Wernick, Deputy Secretary to the Cabinet, Plans and Consultation, Privy Council Office

The Policy Research Initiative Social Policy Projects
Jean-Pierre Voyer, Executive Director, Policy Research Initiative

Plenary Session

Population Aging and Life-Course Flexibility

Chair **Marc Renaud,** President, Social Sciences and Humanities Research Council of Canada

Speakers *The Economic and Fiscal Challenges Associated with Population Aging*
Paul-Henri Lapointe, Assistant Deputy Minister, Finance Canada

Time, Work and Life Choices
Terry Hunsley, Senior Project Director, Policy Research Initiative
Alain Denhez, Associate Project Director, Policy Research Initiative

Greater Flexibility in the Use of Time as a Response to the Challenges of Population Aging
Anne-Marie Guillemard, Centre d'Étude des Mouvements Sociaux, Université Paris V, Sorbonne

The New Statistical Tools for Life-Course Analysis
Michael Wolfson, Assistant Chief Statistician, Analysis and Development Field, Statistics Canada

Commentator **Peter Hicks,** Assistant Deputy Minister, Policy and Strategic Direction, Social Development Canada

Plenary Session

Poverty and Social Exclusion

Only by focusing on social exclusion can we examine the social mechanisms that produce or sustain such deprivation.

Chair **Peter Hicks,** Assistant Deputy Minister, Policy and Strategic Direction, Social Development Canada

Speakers *New Approaches for Addressing Poverty and Exclusion*
Jeff Frank, Project Director, Policy Research Initiative
Jean Kunz, Associate Project Director, Policy Research Initiative

Developing Indicators of Social Exclusion
Tania Burchardt, CASE, London School of Economics

Addressing Exclusion through the Courts
Mary Eberts, Gordon F. Henderson Chair in Human Rights, University of Ottawa

Applying a Life Course Lens to Exclusion
Graham Room, Department of Social and Policy Sciences, University of Bath

Day 1
December 13, 2004

Plenary Session

Social Capital for Social Policy: Building Networks and Strengthening Communities

Chair **Margaret Biggs,** Assistant Secretary to the Cabinet, Priorities and Planning, Privy Council Office

Speakers *Assessing the Role of Social Capital for Public Policy in Canada*
Catherine Demers, Project Director, Policy Research Initiative
Sylvain Côté, Senior Policy Research Officer, Policy Research Initiative

Lessons from International Research and Policy
Michael Woolcock, Senior Social Scientist, World Bank

Policy Applications, Social Capital and Poverty
Perri 6, Senior Research Fellow, University of Birmingham

Commentator **Penelope Rowe,** Chief Executive Officer, Community Services Council

Day 2
December 14, 2004

Plenary Session

New Policy Directions in OECD Countries

Chair **Jocelyne Bourgon,** Ambassador, Permanent Representative from Canada to the OECD

Speakers **Mikko Kautto,** Project Manager, Prime Minister's Office, Finland
Ruth Lister, Loughborough University
Mark Pearson, Head, Social Policy Division, Organisation for Economic Co-operation and Development
Gavin Kelly, Deputy Director, UK Prime Minister's Strategy Unit
Jeff Grogger, Harris School, University of Chicago

Concurrent Workshops

Population Aging and Life-Course Flexibility 1
Increasing Choices in the Retirement Decision

Chair **Cliff Halliwell,** Director General, Policy Research and Coordination Directorate, Human Resources and Skills Development Canada

Speakers *What do We Know about the Impact of the Public Pension System on the Decision to Retire?*
Marie-France Paquet, Chief, Structural Analysis, Department of Finance

What are the Preferences of Canadians with Regards to Retirement?
Patrick Beauchamp, Vice-President, Qualitative Research, EKOS

Working Later in Life
Ali Béjaoui, Senior Policy Research Officer, Policy Research Initiative

Day 2
December 14, 2004

New Approaches for Addressing Poverty and Exclusion 1
What We Know about Poverty and Exclusion

Chair **Christian Dea,** A/Director General, Policy, Knowledge and Research Foundations Directorate, Social Development Canada

Speakers *Profile of the Working Poor*
François Weldon, Director, Research and Quantitative Analysis, Social Development Canada

Precarious Employment: Magnitude and Implications
Louis Grignon, Director, Labour Market Policy Research, Human Resources and Skills Development Canada

Canadians in Core Housing Need
Leigh Howell, Director, Socio-Economic Research, Canada Mortgage and Housing Corporation

Earnings Progression among Recent Immigrants
Elizabeth Ruddick, Director, Strategic Research and Review, Citizenship and Immigration Canada

Social Capital as a Public Policy Tool 1
Thematic Illustrations I: Social Capital as a Complementary Resource for Participation and Well-Being

Chair **Rosaline Frith,** A/Assistant Deputy Minister, Integration, Citizenship and Immigration Canada

Speakers *Social Capital and Poverty*
Maurice Lévesque, University of Ottawa

The Role of Social Capital in Well Aging
Norah Keating, University of Alberta

Social Capital and Educational Outcomes in Aboriginal Communities
Paul Maxim, University of Western Ontario
Jerry White, University of Western Ontario

Social Capital and Life-long Learning
John Field, University of Sterling

Luncheon Address

The Honourable Ken Dryden, Minister of Social Development Canada

Day 2
December 14, 2004

Concurrent Workshops

Population Aging and Life-Course Flexibility 2
Increasing Choices for Family-Work Balance

Chair **Mostafa Askari,** Director General, Applied Research and Analysis Directorate, Health Canada

Speakers *Work and Family Balance: The Context*
Alain Denhez, Associate Project Director, Policy Research Initiative
Geoff Rowe, Senior Research Analyst, Statistics Canada

Time, Stress and Well-being
Christian Dea, A/Director General Policy, Knowledge and Research Foundations Directorate, Social Development Canada

Family-Work Balance: Is it a Real Issue?
Linda Duxbury, Carleton University

Family-Work Balance: Policy Approaches
Micheline Gamache, Sous-ministre adjointe aux politiques familiales, Ministère de l'emploi, de la solidarité sociale et de la famille, Gouvernement du Québec

New Approaches for Addressing Poverty and Exclusion 2
Asset-Based Policies and Programs

Chair **Jean-Pierre Voyer,** Executive Director, Policy Research Initiative

Speakers *Welfare Effects of Accumulating Assets*
Will Paxton, Institute for Public Policy Research, United Kingdom

Financial Capability and Poverty
Peter Nares, Executive Director, Social and Enterprise Development Innovations

Early Insights from Individual Development Account Initiatives
Carole Vincent, Senior Research Associate, Social Research and Demonstration Corporation

Commentator **Derek Hum,** University of Manitoba

Social Capital as a Public Policy Tool 2
Thematic Illustrations II: Strengthening Communities and Collective Capacities through Social Capital

Chair **Robert Cormier,** Deputy Director General, Public Safety and Emergency Preparedness Canada

Speakers *Social Capital and Community Development*
Johanne Charbonneau, Institut national de la recherche scientifique, Université du Québec

Social Capital, Youth Civic Engagement and Democratic Renewal
Dietlind Stolle, McGill University

The Role of Social Capital in Community Crime Prevention
Ray Corrado, Simon Fraser University
Irwin Cohen, Simon Fraser University

Applying a Social Capital Lens in First Nations Communities – The Case of Aboriginal Community Policing
Ralph Matthews, University of British Columbia
Rochelle Côté, University of Toronto

Day 2
December 14, 2004

Population Aging and Life-Course Flexibility 3
Increasing Choices for Life-Long Learning

Chair **Andrew Treusch,** Assistant Deputy Minister, Strategic Policy and Planning, Human Resources and Skills Development Canada

Speakers *Future Needs of the Labour Market*
Cliff Halliwell, Director General, Policy Research and Coordination Directorate, Human Resources and Skills Development Canada

Literacy and Economic Growth
Scott Murray, Director General, Institutions and Social Statistics Branch, Statistics Canada

Work and Education Pathways
Satya Brink, Director, Learning Policy Directorate, Human Resources and Skills Development Canada

New Approaches for Addressing Poverty and Exclusion 3
Building Horizontal Partnerships

Chair **Cynthia Williams,** Canadian Policy Research Networks and Simon Fraser University

Speakers *Partnerships in Building a New Social Architecture*
Judith Maxwell, President, Canadian Policy Research Networks

Tackling Homelessness by Harnessing the Combined Potential of Governments and Non-Government Stakeholders
Stephen Loyd, Director, Policy, Partnerships and Government Relations, National Secretariat on Homelessness, Human Resources and Social Development Canada

Immigrant Integration through Multi-Level Partnerships
Rosaline Frith, Acting Assistant Deputy Minister, Citizenship and Immigration Canada

Engaging the Private Sector in Affordable Housing
Russell Mawby, Director, Housing, City of Ottawa

Social Capital as a Public Policy Tool 3
On the Ground Experience: Reducing Poverty and Exclusion through Social Capital

Chair **Marcel Lauzière,** President, Canadian Council on Social Development

Speakers *Vibrant Communities Project*
Mark Cabaj, Director of Community Engagement, Tamarack Institute

Projet Chance
Suan Cross-Zambrowski, Executive Director, Projet Chance

The Contribution of Social Capital in the Social Economy to Local Economic Development in Western Europe (CONSCISE)
Mel Evans, Middlesex University

Day 3
December 15, 2004

Breakfast Address

The Honourable Eleni Bakopanos, Parliamentary Secretary to the Minister of Social Development, Social Economy

Concurrent Workshops

Population Aging and Life-Course Flexibility 4
Population Aging and Life-Course Flexibility: International Experiences

Chair **Benoît Robidoux,** Director, Economic Studies and Policy Analysis Division, Finance Canada

Speakers *Population Aging and Labour Market Reforms in OECD Countries: Key Insights for Canada*
Sylvain Côté, Senior Policy Research Officer, Policy Research Initiative

International Experiences in Policies to Increase Flexibility throughout the Life-Course
Anne-Marie Guillemard, Centre d'Étude des Mouvements Sociaux, Université Paris V, Sorbonne

International Experiences in Policies for Caregivers
Janice Keefe, Mount St. Vincent University

New Approaches for Addressing Poverty and Exclusion 4
Exploring the Potential of the Social Economy

Chair **Susan Scotti,** Assistant Deputy Minister, Income Security Programs, Social Development Canada

Speakers *The European Experience with the Social Economy*
Mel Evans, Middlesex University

Models of Social Economy and the Role of Public Policy
Jean-Marc Fontan, Université du Québec à Montréal

Social Economy and Community Development
Allen Zeesman, Director General, Social Development, Social Development Canada

Social Economy and Policy Research
Alan Painter, Senior Policy Research Officer, Policy Research Initiative

New Approaches for Addressing Poverty and Exclusion 5
Legal Norms as Drivers of Social Policy

Chair **Morris Rosenberg,** Deputy Minister, Justice Canada

Speakers *The Law as Part of the Broader Social and Economic Environment*
Nathalie Des Rosiers, Dean of Civil Law, University of Ottawa

Normative Approaches to Poverty and Exclusion
Pearl Eliadis, Chief Knowledge Officer, The J.W. McConnell Family Foundation

Society, Law and Work
Bernard Colas, Acting President, Law Commission of Canada

Commentator **Donald Lemaire,** Special Advisor to the Deputy Minister, Justice Canada

Day 3
December 15, 2004

Plenary Session

How to Court a Centipede: The Governance of Social Policy in Canada

Moderator **Marie Fortier,** Deputy Minister, Intergovernmental Affairs, Privy Council Office

Speakers **Cynthia Williams,** Canadian Policy Research Networks and Simon Fraser University
Jocelyne Bourgon, Ambassador, Permanent Representative from Canada to the OECD
André Pratte, Editor-in-Chief, La Presse
Thomas Courchene, School of Policy Studies, Queen's University

Luncheon Armchair Discussion

Drawing the Lines for the Role of the State and Citizens in Social Policy

Moderator **Gilles Paquet,** Centre on Governance, University of Ottawa

Speakers **Judith Maxwell,** President, Canadian Policy Research Networks
Keith Banting, School of Policy Studies, Queen's University
William Watson, McGill University
Jack Jedwab, Executive Director, Association for Canadian Studies

Post-Conference Workshop

Open Session of the Policy Research Data Group: New Data Development for New Social Policies

Chair **Dr. Ivan P. Fellegi,** Chief Statistician of Canada, Statistics Canada

Speakers *Data for Social Policy Research*
Richard Barnabé, Assistant Chief Statistician, Social, Institutions and Labour Statistics Field, Statistics Canada

Applying Administrative Data to Social Policy Research
Peter Hicks, Assistant Deputy Minister, Policy and Strategic Direction, Social Development Canada

Understanding the Complexity of Human Experiences
Paul Bernard, Université de Montreal

Measuring Social Capital for Public Policy
Catherine Demers, Project Director, Policy Research Initiative

Projet de recherche sur les politiques | Policy Research Initiative

Conférence du PRP

Exploration de nouvelles approches en matière de politique sociale

Rapport de synthèse

Canada

TABLE DES MATIÈRES

Avant-propos	2
Une approche de la politique sociale fondée sur le parcours de vie	4
Sortir des sentiers battus : Nouvelles orientations stratégiques dans les pays de l'OCDE	8
Du temps bien investi : Se préparer aux défis du vieillissement	10
Régler les vieux problèmes d'une nouvelle façon : Nouvelles approches en matière de pauvreté et d'exclusion	16
Voilà le juge : Intégration de considérations juridiques dans l'élaboration des politiques sociales	21
Connaître du monde, ça paie!	23
Où achetez-vous votre café? Exploration des possibilités offertes par l'économie sociale	28
Comment courtiser un mille-pattes : La gouvernance des politiques sociales au Canada	31
Publications sur les politiques sociales	34
Annexes : Programme de la conférence	35

Avant-propos

J'ai le plaisir de vous présenter le résumé des exposés de la conférence ayant pour thème « Exploration de nouvelles approches en matière de politique sociale ».

La conférence, qui a eu lieu à Ottawa en décembre 2004, a servi de tribune à trois projets interministériels en matière de politique sociale menés par le PRP au cours des deux dernières années. Nous avons pu présenter et, dans une certaine mesure, valider des résultats de recherche, et cerner des questions qui méritent une étude plus approfondie. Plus important encore, la conférence a permis d'établir un lien entre recherche et politique.

Pendant les trois jours de la conférence, le personnel du PRP, des représentants de ministères fédéraux et des universitaires étroitement liés à ces projets ont partagé leurs toutes dernières idées et leurs conclusions. Des chercheurs étrangers nous ont parlé des approches utilisées dans leurs pays. Enfin, nous avons eu le plaisir d'entendre des décideurs de haut niveau, dont l'honorable Ken Dryden, ministre du Développement social Canada, et l'honorable Eleni Bakopanos, secrétaire parlementaire chargée de l'économie sociale.

Au début de 2003, nous avons lancé les trois projets interministériels suivants : Vieillissement de la population et flexibilité des parcours de vie, Nouvelles approches pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion et Le capital social comme instrument de politique publique. Ces projets portent sur un certain nombre de questions qui occupent une place essentielle dans le développement socio-économique du Canada. Il s'agit notamment des conséquences économiques, sociales et financières du vieillissement de la population, de l'adaptation à l'évolution des réalités et des perceptions sociales relatives aux problèmes de pauvreté et d'exclusion, et de la création de nouveaux mécanismes, comme ceux qui sont fondés sur le capital social, à utiliser dans les différents secteurs de politique publique.

À la conférence, j'ai présenté un cadre de travail fondé sur le parcours de vie conçu pour guider l'analyse dans les trois projets. Il nous permet, en effet, de tenir compte des expériences personnelles tout au long du parcours de vie, au lieu de s'en tenir aux particularités individuelles à un moment donné. Ce faisant, nous pouvons concevoir des interventions qui tiennent compte de ces expériences et, ainsi, éviter des situations qui risquent de conduire à l'exclusion sociale. Les participants à la conférence étaient tout à fait d'accord avec cette approche. Comme l'a fait remarquer le ministre Dryden, les nouvelles approches en matière de politique sociale doivent tourner autour de la vie des gens dans toute la richesse de leur diversité.

Les questions de gouvernance et de partenariats horizontaux ont également occupé une place importante dans la

conférence. Que l'on parle de vieillissement de la population ou d'insertion des personnes socialement défavorisées, il est clair que les politiques économiques et sociales sont de plus en plus liées. De nombreux intervenants, y compris le ministre Dryden, ont insisté sur la nécessité d'élaborer les politiques horizontalement, de briser les cloisonnements administratifs et universitaires traditionnels, et de travailler en collaboration. En plus des paramètres économiques et sociaux, il a été vivement recommandé aux décideurs de tenir compte du rôle des normes juridiques dans les débats sur les politiques et dans l'élaboration de celles-ci.

Le vieillissement de la population compte parmi les défis auxquels sont confrontés les pays industrialisés. Les conséquences économiques connexes sont inévitables et ne peuvent être ignorées, mais le vieillissement de la population dépasse largement les questions de la viabilité budgétaire. Comme l'ont souligné les intervenants européens, pour trouver de bonnes réponses à cette question, nous devons, d'un point de vue culturel, voir autrement les travailleurs âgés et avoir une meilleur compréhension des liens intergénérationnels entre jeunes et personnes âgées. De plus, pour que la population active reste productive, les gouvernements, les entreprises et les syndicats doivent définir des stratégies pour alléger les horaires surchargés de nombreux travailleurs à l'heure actuelle, et offrir plus de choix et de souplesse dans l'allocation du temps sur le plan du travail, de l'apprentissage, des loisirs, des soins à dispenser et de la retraite et ce, tout au long de la vie.

Il ressort clairement d'études récentes que la pauvreté ne se résume pas à un manque d'argent. En fait, c'est une cause et une conséquence de l'exclusion sociale. De plus, l'exclusion survient en l'absence du soutien nécessaire pour gérer les transitions clés de la vie. Ces observations amènent les secteurs gouvernementaux et non gouvernementaux à chercher de nouvelles armes pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion. Plusieurs approches nouvelles ont été présentées à la conférence, y compris l'accumulation d'actifs, la littératie financière, le rôle du capital social et la contribution de l'économie sociale.

Les participants à la conférence ont accordé beaucoup d'attention à l'économie sociale. Les entreprises sociales jouent un rôle essentiel pour ce qui est d'apporter des solutions locales aux problèmes locaux et d'aider les personnes défavorisées. Dans l'allocution qu'elle a prononcée pendant le petit-déjeuner, M^me^ Bakopanos a rappelé la volonté du gouvernement du Canada de faire de l'économie sociale un élément clé de ses instruments de politique sociale. Comme d'autres intervenants aux ateliers, elle a reconnu qu'il reste encore beaucoup à faire pour ce qui est des travaux de recherche et d'élaboration de politiques, si l'on veut mieux appuyer ces efforts. À ce sujet, le PRP compte publier un guide sur la recherche en matière d'économie sociale fondé sur les discussions issues d'une table ronde récente du PRP-CRSH.

Il a beaucoup été question, par ailleurs, de la pertinence stratégique du capital social. Les études présentées par les intervenants tentaient d'établir un lien entre le capital social et un certain nombre de secteurs de politique, comme vieillir en bonne santé, l'engagement civique des jeunes, la prévention du crime, surmonter la pauvreté, ainsi que le maintien de l'ordre et les résultats scolaires dans les collectivités autochtones. Il est évident que les liens sociaux sont essentiels pour la participation socio-économique. On ne sait pas encore vraiment si l'État doit ou même s'il peut intervenir dans les réseaux humains. Des chercheurs comme Perri 6 ont appelé à la prudence, alors que d'autres, comme Maurice Lévesque, estiment que les gouvernements doivent créer des possibilités de former des réseaux.

Nous remercions tous les participants à la conférence de leurs idées et de leur enthousiasme et, tout particulièrement, les fonctionnaires et les chercheurs qui contribuent à ces trois projets. Merci aux conférenciers étrangers de s'être déplacés à Ottawa en plein hiver. J'espère que la chaleur de notre accueil et l'énergie générée par la conférence leur ont fait oublier quelques jours le climat plus doux de leur pays. Nous nous réjouissons à l'idée de poursuivre notre dialogue sur des questions de politique sociale qui présentent un intérêt mutuel.

Notre travail n'est pas fini. Pour l'année à venir, le PRP :

- poursuivra des projets en cours (attendez-vous à de nouvelles publications),
- poursuivra ses recherches sur des questions cernées à la conférence,
- continuera de former des partenariats avec des ministères fédéraux, des universitaires, des décideurs et des spécialistes des politiques.

Le présent rapport présente nos impressions sur la conférence. À en juger par les commentaires que nous avons reçus, la plupart des participants à la conférence estiment que l'effort en valait la peine. Pour le texte intégral des exposés ainsi que d'autres publications du PRP, veuillez consulter notre site web à l'adresse suivante : www.recherchepolitique.gc.ca. Bonne lecture. ●

Jean-Pierre Voyer
Directeur exécutif

Une approche de la politique sociale fondée sur le parcours de vie

Dans son discours d'ouverture, Jean-Pierre Voyer nous a présenté un cadre analytique qui sous-tend et permet d'éclairer les trois projets de recherche sur les politiques liés aux politiques sociales du PRP (Vieillissement de la population et flexibilité des parcours de vie, Nouvelles approches pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion, et Le capital social comme instrument de politique publique). Le texte qui suit contient des extraits de son discours.

Au cours de nos discussions et travaux d'analyse sur les projets horizontaux consacrés à la politique sociale, nous avons relevé certaines constantes et points communs :

1. Premièrement, la nécessité de bien comprendre la nature dynamique des problèmes étudiés. Les indicateurs statistiques disponibles conditionnent et posent d'importantes limites à notre compréhension des problèmes parce qu'ils se limitent souvent à une mesure statique des phénomènes, qu'il s'agisse de la pauvreté, du chômage, des taux de participation au marché du travail. On peut suivre l'évolution des ces statistiques dans le temps au niveau macroéconomique. Mais on ne sait rien de l'évolution du sort des individus impliqués. Le fait que le taux de pauvreté augmente d'une année à l'autre ou diminue ne nous dit pas si les gens qui étaient pauvres en 2000 sont les mêmes qui vivaient cette situation en 1999.
2. La nature hétorogène des parcours de vie. L'analyse traditionnelle par groupes types (immigrants récents, jeunes, travailleurs âgés) dissimulent d'importantes différences sur le plan des caractéristiques et des expériences de vie.

   Les sociologues parlent de diversification et de dé-standardisation des parcours de vie. On s'est graduellement éloigné du modèle d'après-guerre de cycle de vie standardisé. Les moments marquant la fin des études, la création d'une famille, le retrait du marché du travail sont moins stéréotypés qu'auparavant. Les jeunes étudient plus longtemps et plusieurs obtiennent leur premier emploi à temps plein plus tard dans la vie. Les femmes ont leur premier enfant plus tard et elles participent en plus grand nombre au marché du travail. Les divorces et séparations sont plus

nombreux. Il en découle une diversité d'expériences tout au long du parcours de vie.

3. L'importance des liens entre les différents stades de vie. Lorsque l'on examine les causes de la pauvreté et de l'exclusion, ou les facteurs opérant sur les décisions reliées à la retraite, on en arrive non seulement à examiner les caractéristiques des individus ou les conditions environnantes, mais aussi ce qui s'est passé dans leur vie auparavant.
4. L'importance des ressources multiples. Il n'y a pas que le revenu qui compte. Nos politiques publiques sont pour la plupart conçues autour du soutien de revenu. Cependant, depuis quelques années les politiques publiques ont découvert l'importance du capital humain, de la nécessité d'investir dans les compétences. Mais nos recherches, nous ont aussi permis de mieux comprendre le rôle des réseaux sociaux. La famille, les amis et les connaissances peuvent offrir des ressources et un soutien déterminant lors de temps difficile ou pour avancer ou peut changer nos conditions de vie. Également, les actifs, comme le logement, doivent faire partie intégrante d'une analyse des besoins et des ressources disponibles.
5. Si les ressources sont multiples les sources de ces ressources sont aussi multiples. Tout n'émane pas du marché du travail ou du gouvernement. Certaines ressources importantes, tel le capital social, sont souvent le produit de la famille ou de la communauté.

Ces constatations nous ont amené à examiner les questions de politique sociale dans un contexte de parcours de vie, plutôt que de cycle de vie.

- Les politiques sociales sont fondées depuis longtemps sur une approche axée sur le cycle de vie. On confond souvent les notions de cycle de vie et de parcours de vie. On emploie le terme « cycle de vie » pour désigner les étapes normales de la vie d'une personne depuis sa naissance jusqu'à sa mort. Ces étapes sont reliées aux normes sociales associées aux différents âges de la vie. Ces normes peuvent varier d'une société à une autre ou d'une génération à une autre. Les politiques tiennent compte des besoins des jeunes, des travailleurs et des retraités en les classant dans des silos différents et en établissant une moyenne d'âge pour chaque étape de vie (p. ex. : la fin des études à la mi-vingtaine, la retraite vers 65 ans). Comme je l'ai indiqué plus tôt, ces étapes de vie ont été dénormalisées, et cela a mené à l'élaboration de la notion de parcours de vie pour tenir compte de la diversité des parcours de vie d'une personne.

On a introduit la notion de parcours de vie pour tenir compte de la diversité des parcours de vie d'une personne.

- Puis, en nous inspirant des documents existants relatifs à l'approche fondée sur les parcours de vie, nous préférons employer le terme « trajectoires de vie » par opposition à « stades » pour parler de ces parcours.
- Les trajectoires sont personnalisées, multiples et interreliées. Le parcours d'emplois rémunérés et le parcours famille-ménage se croisent. Nous pourrions y ajouter un parcours d'activités communautaires, d'apprentissage, de logement et même de santé. Les interactions entre les trajectoires de vie d'une personne peuvent expliquer ses actions. La plupart des politiques ont été élaborées en fonction de domaines précis, comme les politiques visant le marché du travail, mais les difficultés d'une personne à entrer sur le marché du travail et à y rester sont souvent liées aux événements et à l'histoire de sa trajectoire familiale. Par exemple, il arrive souvent que des événements perturbateurs comme un divorce forcent certaines femmes à quitter le marché du travail parce qu'elles ne gagnent pas assez d'argent pour payer la garde de leurs enfants. Le lien solide qui unit les trajectoires familiale et professionnelle n'a pas été suffisamment analysé dans l'optique d'un parcours de vie.
- L'approche fondée sur le parcours de vie permet aussi d'accentuer et d'analyser le point de transition entre les différentes étapes de vie ainsi que d'analyser le conflit entre les diverses trajectoires.
- Plusieurs défis sur le plan de la politique surgissent lorsque des transitions difficiles se produisant presque simultanément dans plusieurs trajectoires de vie à la fois, par exemple dans le cas d'une rupture de mariage, d'une perte d'emploi et de la naissance d'un enfant qui surviendraient dans une période relativement courte. La plupart des politiques visent à régler des problèmes qui surviennent dans une trajectoire unique (comme les politiques liées à l'éducation, à la santé et à l'emploi), mais les besoins sont générale-

ment plus grands quand les problèmes ont de multiples sources.

- Un cadre descriptif complet doit couvrir diverses ressources.
  - L'argent pour la consommation quotidienne et la constitution d'actifs financiers;
  - Compétences pour usage immédiat et constitution du capital humain;
  - Capital social fournissant les personnes-ressources et les relations nécessaires pour avoir accès à d'autres ressources ou pour obtenir de l'aide;
  - Biens, logements, services et prestation de soins pour consommation quotidienne;
  - Renseignements à l'appui de la prise de décisions individuelle. Les flux d'information sont de puissants instruments de politique générale que l'on néglige souvent malgré le rôle important qu'ils jouent dans la programmation et le succès des programmes.
- Toutes ces ressources peuvent être vues comme des tampons. Les coups durs qui peuvent frapper une personne, comme la pauvreté, les ruptures de mariage ou les invalidités, font que la quantité et la qualité de ses tampons détermineront sa capacité d'adaptation. Tout au long de sa vie, ces tampons diminueront ou augmenteront. Quand ses ressources s'épuisent jusqu'à perdre toute leur efficacité à titre de tampons, la personne est alors exclue de la société.
- L'approche fondée sur le parcours de vie nous permet d'examiner d'un autre œil la question des actifs financiers. Les politiques actuelles comme les régimes d'assistance sociale prévoient qu'il faut se défaire de ses actifs pour avoir droit au soutien du revenu. Dans un cadre fondé sur le parcours de vie, les actifs ne sont pas vus comme une simple source d'argent supplémentaire pouvant servir à un moment où à un autre. Ils comportent une dimension temporelle. L'approche fondée sur le parcours de vie nous permet d'analyser la répartition du capital humain, économique et social tout au long du parcours de vie d'une personne donnée plutôt qu'à des points précis de celui-ci. Il s'agit d'un élément pertinent pour comprendre la façon dont les besoins et ressources d'une personne varient au fil du temps.
- Le cadre doit prendre en compte les relations entre les personnes et les principales institutions sociales. Ce qu'il faut retenir c'est que les gens peuvent recevoir de nombreuses ressources provenant

Trouver une raison d'être

Extraits du discours prononcé par l'honorable Ken Dryden

Les chercheurs se concentrent sur ce qu'ils connaissent. Les décideurs doivent également se pencher sur ce qu'ils connaissent d'autre. Les chercheurs s'intéressent au « quoi ». Pour comprendre la vie, les décideurs doivent comprendre le « pourquoi ». Nous décomposons sans recomposer. Si nous voulons une vraie horizontalité en ce qui touche nos politiques sociales, nous avons besoin de l'horizontalité d'une vie. Nous en avons besoin comme point de repère, afin de distraire les bureaucrates et les universitaires de leur propre expertise, de leurs responsabilités établies. Pour des raisons de cohérence et de perspective. Nous en avons besoin afin que le grand public puisse comprendre. Pour que les médias puissent comprendre, mais également pour que les décideurs puissent comprendre. De façon à ce que des priorités soient établies. Afin qu'on puisse obtenir de l'appui. Pour qu'on réussisse à faire ce qu'il faut. Pour qu'on arrive à réaliser davantage de choses. Pour qu'on puisse en faire plus à l'avenir.

Donc, quelles que soient les « nouvelles approches » que nous prenons à l'avenir en matière de politiques sociales, afin de clarifier ce que nous faisons pour notre propre bénéfice et celui des autres, pour donner des possibilités et de l'incidence à nos travaux, pour leur donner une meilleure chance d'être ce qu'il faut, nous avons besoin de retrouver une raison d'être pour ce que nous faisons. ●

de nombreuses sources. Cela permet de gérer les risques.

- C'est le bien-être des individus qui constitue le principal objectif stratégique de ce cadre, et non le PIB par habitant. On peut toutefois se pencher aussi sur les problèmes de répartition relatifs à plusieurs dimensions (comme le revenu, les compétences, le capital social) à l'intérieur de diverses tranches d'âge et entre les générations.

L'approche fondée sur le parcours de vie n'est pas complètement étrangère à la recherche sur les politiques et à l'élaboration de politiques. Certaines politiques ont déjà été mises en œuvre selon une approche préventive, comme la politique sur le développement de la petite enfance. Certains nouveaux programmes à l'intention des chefs de famille monoparentale intègrent à la fois l'aspect de la famille et celui de la vie professionnelle.

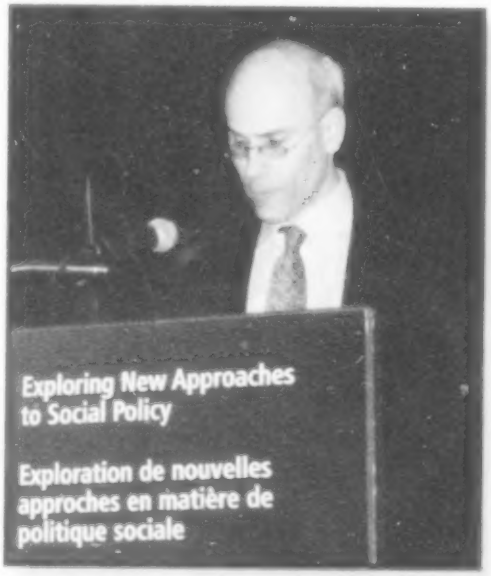
Ce qu'il y a de nouveau, dans la recherche sur les politiques selon une approche fondée sur le parcours de vie, ce sont les outils méthodologiques qui peuvent appuyer notre analyse. Tout d'abord, l'élaboration d'enquêtes longitudinales nous aide à comprendre la dynamique de différentes trajectoires et nous permet de nous éloigner de la tendance actuelle à mettre l'accent sur différents segments de population à un moment précis. Ensuite, au Canada, nous disposons à présent d'un modèle hautement sophistiqué élaboré par Statistique Canada, à savoir LifePaths, qui simule la population canadienne en modélisant les trajectoires individuelles. ●

La recherche sur les politiques a une influence sur l'élaboration des politiques

Extraits du discours prononcé par Michael Wernick

Nous devons adapter les programmes sociaux aux nouvelles réalités. Pour ce faire, nous aurons besoin de nouvelles idées. Je suis ravi que cette conférence porte sur les nouvelles approches. Ce n'est pas que les anciennes sont nécessairement mauvaises, mais, comme il en a toujours été, nous avons besoin d'innovation pour progresser.

Pour réagir efficacement aux défis et possibilités qui se présentent, nous avons besoin d'analyses et de recherches qui saisissent les nouvelles réalités. Les nouveaux rôles et les nouvelles structures de la famille, les nouvelles exigences du marché du travail, l'accroissement de la diversité culturelle et d'autres changements sociaux doivent tous être intégrés à de bons travaux de diagnostic.



Au cours de la dernière décennie, la recherche sur les politiques a influencé l'évolution d'un certain nombre de dossiers politiques.

Les chercheurs se plaignent souvent qu'il est difficile d'entrer en contact avec les responsables des politiques, que l'on ne tient pas compte de leur message et qu'il semble n'y avoir aucune capacité réceptrice. Je conviens qu'il n'est pas facile d'accéder au processus d'élaboration des politiques; il n'a jamais été facile d'obtenir l'attention des décideurs, car ce sont des personnes occupées qui doivent souvent consacrer leur énergie et leur attention aux problèmes de l'heure.

Toutefois, n'allez pas croire que les politiques fondées sur des données probantes ne les intéressent pas, bien au contraire. Les ministres veulent savoir ce qu'il convient de faire. Ils veulent fonder leurs décisions sur des preuves et des conseils judicieux. Par conséquent, nous devons faire nos devoirs et offrir des conseils judicieux d'une manière efficace et pouvant être évaluée. Il est beaucoup plus probable que l'on donne suite aux propositions de politiques qui sont fondées sur des preuves solides qu'à celles qui ne le sont pas.

De plus, lorsque de nouvelles idées sont proposées, elles doivent faire l'objet d'une analyse approfondie. Elles doivent être soutenues assez longtemps pour permettre la remise en question du statu quo. Les bonnes politiques ne naissent pas du jour au lendemain. ●

Sortir des sentiers battus

Nouvelles orientations stratégiques dans les pays de l'OCDE

Il y a encore quelques années, la philosophie sur laquelle reposaient les politiques sociales des États membres de l'OCDE mettait généralement l'accent sur la viabilité budgétaire des programmes et des aides publiques. Plus particulièrement, les efforts portaient essentiellement sur les politiques visant le passage de l'aide sociale au travail, la viabilité des régimes de retraite et l'inversion de tendances au départ anticipé à la retraite qui risquaient de nuire aux rapports de dépendance. Des progrès ont été enregistrés à ces égards. Comme l'explique Anne-Marie Guillemard (Paris 5 et Institut universitaire de France), les taux d'emploi des travailleurs âgés ont nettement augmenté dans les pays scandinaves. En Europe continentale, où les notions de vieillissement et de retraite anticipée sont profondément ancrées dans la culture, une évolution culturelle est en train de s'amorcer.

Certains, comme Mark Pearson (OCDE) aimeraient voir aboutir les efforts existants engagés sur les questions de politique sociale traditionnelles avant d'investir des ressources limitées dans de nouveaux dossiers (par exemple, soins aux personnes âgées, approches reposant sur l'actif, etc.). La plupart semblent cependant s'entendre pour dire que la viabilité des programmes publics n'est plus aussi primordiale et que nous pouvons nous permettre de passer à de nouvelles priorités, comme l'insertion, l'égalité et l'équité.

Cependant, les États membres de l'OCDE ne traitent plus guère ces questions comme ils le faisaient dans le passé. Ruth Lister (Université de Loughborough) fait remarquer que, si la politique sociale est toujours considérée, dans une large mesure, comme étant subordonnée à la politique économique, elle apparaît de plus en plus comme un facteur clé de la réussite économique. Cette évolution fait que la politique sociale répond non seulement à des défis sociaux découlant de la vie économique d'un pays, mais qu'elle contribue de façon dynamique à cette même vie. Idéalement, ce changement va réduire l'incidence de conséquences sociales négatives, comme la pauvreté. Parallèlement, la politique sociale des États membres de l'OCDE se caractérise de plus en plus par une attente que les clients

deviennent davantage acteurs de leur propre réussite, comme le démontre Jeff Grogger (Rand Economic Group et Université de la Californie) dans son exposé sur la réforme de l'aide sociale aux États-Unis.

En fait, les États membres de l'OCDE passent généralement d'un modèle d'État providence à un État que Ruth Lister qualifie d'État optant pour des investissements sociaux. Dans ce modèle, l'État ne se contente plus de percevoir les impôts et de dépenser les recettes fiscales, il tient un rôle habilitant dans lequel il met l'accent sur des résultats ultérieurs plus qu'immédiats. Reflets de cette nouvelle philosophie, les objectifs des États membres de l'OCDE en matière de politique sociale concernent plus la famille et le développement de l'enfant, et insistent davantage sur la promotion de la fécondité et la prestation de soins de longue durée. Les enfants sont considérés comme un groupe cible particulièrement important sur le plan des investissements, non seulement en raison de leur vulnérabilité au sein de la société, mais aussi de leur rôle futur de citoyens-travailleurs qui contribueront à la réalisation des objectifs économiques de l'État. Favoriser l'insertion des immigrés et des personnes handicapées figure aussi de plus en plus au rang de priorité.

Le plus frappant à propos de cette nouvelle approche, c'est de voir comment ces questions sont cadrées et reliées les unes aux autres. Comme l'explique Mikko Kautto (Cabinet du Premier ministre, Finlande), la Finlande a compris que les défis d'une société vieillissante auxquels elle est confrontée sont bien plus fondamentaux que ceux de la viabilité financière. Les liens sociaux intergénérationnels et la durabilité de ces liens apparaissent de plus en plus essentiels. Ainsi, alors que par le passé, les questions relatives à l'aide à la population vieillissante portaient essentiellement sur les conséquences fiscales pour le Trésor public, une approche plus sociale tient compte des ressources des personnes âgées ainsi que du temps et de l'énergie que les jeunes générations auront à leur consacrer. Cette question n'est pas sans répercussions sur la qualité de vie des jeunes et des moins jeunes, et sans incidences économiques. Les taux de participation des travailleurs d'âge intermédiaire pourraient baisser, s'ils ne sont pas véritablement soutenus dans leur responsabilité de veiller sur les générations plus jeunes et plus âgées.

Le modèle où l'État investit dans le social n'est pas exempt de problèmes ou on peut lui faire certains reproches. D'aucuns ont dit craindre à la conférence qu'une intégration plus poussée des politiques économique et sociale, la seconde étant considérée comme un appui à la première, fasse perdre son âme à la politique sociale. Cette crainte mérite que l'on s'y attarde, car dans ce nouveau modèle de politique sociale, les citoyens sont de plus en plus considérés comme des instruments permettant à l'État d'atteindre ses objectifs, au lieu de personnes ayant besoin d'aide. Ce risque est particulièrement évident en ce qui concerne les enfants, que l'on voit non pas comme des personnes à aider et à protéger aujourd'hui, mais comme des personnes qui seront sans doute les citoyens-travailleurs de demain.

Cela ne signifie pas, toutefois, que le modèle de l'investissement social adopté dans les pays membres de l'OCDE est boiteux, mais seulement qu'il doit être géré soigneusement. Nous devons, en effet, gérer les tensions inhérentes qui existent entre l'éthique du travail rémunéré et celle des soins, le concept des droits et celui des devoirs, et les avantages d'une approche fondée sur l'équité et d'une autre reposant sur l'égalité. Cela semble difficile, mais n'oublions pas que ces tensions ont toujours existé. Le passage d'un État providence à un État qui investit dans le social signifie tout simplement que les équilibres délicats qui nous ont si bien servis jusqu'à présent devront être revus. Les commentaires de Cynthia Williams (Université Simon Fraser et Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques) nous éclairent à ce sujet. Nous avons surtout besoin d'objectifs clairs et concrets, propres à favoriser la réussite de la politique sociale. En fait, nous devrions commencer par là. ●

– SS

Les pays de l'OCDE sont confrontés à plusieurs défis de même nature, et ils sont, au sens socio-économique le plus large, structurés de façon similaire. Tous sont des États démocratiques avec des économies de marché développées et la primauté du droit y est établie. En plus de ces similitudes structurelles, ils connaissent souvent les mêmes problèmes. Les économies étant de plus en plus étroitement liées sous l'effet de la mondialisation, si un pays est confronté à des défis socio-économiques, il est fréquent que tous se trouvent dans la même situation. C'est pourquoi l'OCDE a été fondée en 1961, afin d'étudier sous tous les angles les conséquences des tendances socio-économiques et de faciliter le partage des connaissances et de l'expérience. Au seuil du XXI^e siècle, ce réseau reste d'une importance vitale pour le Canada, notamment face aux défis associés à l'intensification du commerce international et à l'évolution démographique.

Sortir des sentiers battus

Nouvelles orientations stratégiques dans les pays de l'OCDE

Il y a encore quelques années, la philosophie sur laquelle reposaient les politiques sociales des Etats membres de l'OCDE mettait généralement l'accent sur la viabilité budgétaire des programmes et des aides publiques. Plus particulièrement, les efforts portaient essentiellement sur les politiques visant le passage de l'aide sociale au travail, la viabilité des régimes de retraite et l'inversion de tendances au départ anticipé à la retraite qui risquaient de nuire aux rapports de dépendance. Des progrès ont été enregistrés à ces égards. Comme l'explique Anne-Marie Guillemard (Paris 5 et Institut universitaire de France), les taux d'emploi des travailleurs âgés ont nettement augmenté dans les pays scandinaves. En Europe continentale, où les notions de vieillissement et de retraite anticipée sont profondément ancrées dans la culture, une évolution culturelle est en train de s'amorcer.

Certains, comme Mark Pearson (OCDE) aimeraient voir aboutir les efforts existants engagés sur les questions de politique sociale traditionnelles avant d'investir des ressources limitées dans de nouveaux dossiers (par exemple, soins aux personnes âgées, approches reposant sur l'actif, etc.). La plupart semblent cependant s'entendre pour dire que la viabilité des programmes publics n'est plus aussi primordiale et que nous pouvons nous permettre de passer à de nouvelles priorités, comme l'insertion, l'égalité et l'équité.

Cependant, les Etats membres de l'OCDE ne traitent plus guère ces questions comme ils le faisaient dans le passé. Ruth Lister (Université de Loughborough) fait remarquer que, si la politique sociale est toujours considérée, dans une large mesure, comme étant subordonnée à la politique économique, elle apparaît de plus en plus comme un facteur clé de la réussite économique. Cette évolution fait que la politique sociale répond non seulement à des défis sociaux découlant de la vie économique d'un pays, mais qu'elle contribue de façon dynamique à cette même vie. Idéalement, ce changement va réduire l'incidence de conséquences sociales négatives, comme la pauvreté. Parallèlement, la politique sociale des Etats membres de l'OCDE se caractérise de plus en plus par une attente que les clients

Les pays de l'OCDE sont confrontés à plusieurs défis de même nature et ils sont, au sens socio-économique le plus large, structurés de façon similaire. Tous sont des États démocratiques avec des économies de marché développées et la primauté du droit y est établie. En plus de ces similitudes structurelles, ils connaissent souvent les mêmes problèmes. Les économies étant de plus en plus étroitement liées sous l'effet de la mondialisation, si un pays est confronté à des défis socio-économiques, il est fréquent que tous se trouvent dans la même situation. C'est pourquoi l'OCDE a été fondée en 1961, afin d'étudier sous tous les angles les conséquences des tendances socio-économiques et de faciliter le partage des connaissances et de l'expérience. Au seuil du XXIe siècle, ce réseau reste d'une importance vitale pour le Canada, notamment face aux défis associés à l'intensification du commerce international et à l'évolution démographique. ●

deviennent davantage acteurs de leur propre réussite, comme le démontre Jeff Grogger (Rand Economic Group et Université de la Californie) dans son exposé sur la réforme de l'aide sociale aux États-Unis.

En fait, les États membres de l'OCDE passent généralement d'un modèle d'État providence à un État que Ruth Lister qualifie d'État optant pour des investissements sociaux. Dans ce modèle, l'État ne se contente plus de percevoir les impôts et de dépenser les recettes fiscales, il tient un rôle habilitant dans lequel il met l'accent sur des résultats ultérieurs plus qu'immédiats. Reflets de cette nouvelle philosophie, les objectifs des États membres de l'OCDE en matière de politique sociale concernent plus la famille et le développement de l'enfant, et insistent davantage sur la promotion de la fécondité et la prestation de soins de longue durée. Les enfants sont considérés comme un groupe cible particulièrement important sur le plan des investissements, non seulement en raison de leur vulnérabilité au sein de la société, mais aussi de leur rôle futur de citoyens-travailleurs qui contribueront à la réalisation des objectifs économiques de l'État. Favoriser l'insertion des immigrés et des personnes handicapées figure aussi de plus en plus au rang de priorité.

Le plus frappant à propos de cette nouvelle approche, c'est de voir comment ces questions sont cadrées et reliées les unes aux autres. Comme l'explique Mikko Kautto (Cabinet du Premier ministre, Finlande), la Finlande a compris que les défis d'une société vieillissante auxquels elle est confrontée sont bien plus fondamentaux que ceux de la viabilité financière. Les liens sociaux intergénérationnels et la durabilité de ces liens apparaissent de plus en plus essentiels. Ainsi, alors que par le passé, les questions relatives à l'aide à la population vieillissante portaient essentiellement sur les conséquences fiscales pour le Trésor public, une approche plus sociale tient compte des ressources des personnes âgées ainsi que du temps et de l'énergie que les jeunes générations auront à leur consacrer. Cette question n'est pas sans répercussions sur la qualité de vie des jeunes et des moins jeunes, et sans incidences économiques. Les taux de participation des travailleurs d'âge intermédiaire pourraient baisser, s'ils ne sont pas véritablement soutenus dans leur responsabilité de veiller sur les générations plus jeunes et plus âgées.

Le modèle où l'État investit dans le social n'est pas exempt de problèmes ou on peut lui faire certains reproches. D'aucuns ont dit craindre à la conférence qu'une intégration plus poussée des politiques économique et sociale, la seconde étant considérée comme un appui à la première, fasse perdre son âme à la politique sociale. Cette crainte mérite que l'on s'y attarde, car dans ce nouveau modèle de politique sociale, les citoyens sont de plus en plus considérés comme des instruments permettant à l'État d'atteindre ses objectifs, au lieu de personnes ayant besoin d'aide. Ce risque est particulièrement évident en ce qui concerne les enfants, que l'on voit non pas comme des personnes à aider et à protéger aujourd'hui, mais comme des personnes qui seront sans doute les citoyens-travailleurs de demain.

Cela ne signifie pas, toutefois, que le modèle de l'investissement social adopté dans les pays membres de l'OCDE est boiteux, mais seulement qu'il doit être géré soigneusement. Nous devons, en effet, gérer les tensions inhérentes qui existent entre l'éthique du travail rémunéré et celle des soins, le concept des droits et celui des devoirs, et les avantages d'une approche fondée sur l'équité et d'une autre reposant sur l'égalité. Cela semble difficile, mais n'oublions pas que ces tensions ont toujours existé. Le passage d'un État providence à un État qui investit dans le social signifie tout simplement que les équilibres délicats qui nous ont si bien servis jusqu'à présent devront être revus. Les commentaires de Cynthia Williams (Université Simon Fraser et Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques) nous éclairent à ce sujet. Nous avons surtout besoin d'objectifs clairs et concrets, propres à favoriser la réussite de la politique sociale. En fait, nous devrions commencer par là. ●

Du temps bien investi

Rapport des séances sur le vieillissement de la population et la flexibilité des parcours de vie

Se préparer aux défis du vieillissement

Si quelqu'un rend passionnant le vieillissement de la population, c'est bien Peter Hicks, sous-ministre adjoint responsable de la politique et de l'orientation stratégique à Développement social Canada. Peter Hicks, qui partage le point de vue d'autres participants ministériels à ce projet du PRP, voit la transformation sociale qui se profile comme une chance et pas comme une menace. C'est en fait une occasion pour la politique publique de s'aligner sur les forces du marché pour le bien de personnes de différents âges.

C'est une histoire bien connue, les journaux et autres revues spéculent constamment sur les tendances démographiques, et il est facile de se méprendre sur leurs retombées. Les principaux acteurs sont les membres de la génération du baby-boom, leurs parents, enfants et petits-enfants, le marché du travail et l'économie, les employeurs et les milieux de travail qu'ils instaurent, les programmes mis en place pour répondre aux besoins de la population, comme les retraites et les soins de santé, et la myriade de politiques qui influent sur le comportement des gens. Voyons ce qui se passe.

La vague de départ à la retraite des baby-boomers qui s'annonce est au cœur de l'histoire. Un alarmiste dirait que nous allons vers des temps de vache maigre. La génération du baby-boom a fourni quantité de travailleurs à l'économie, contribuant à son expansion tout en créant un taux de dépendance très bas. Il y avait plus de personnes en âge de travailler que de personnes âgées et d'enfants

considérés comme dépendant économiquement de la production de ces travailleurs. Ce n'est pas seulement que les Canadiens ont eu beaucoup d'enfants après la guerre, mais c'est aussi le taux de participation des femmes au marché du travail qui a été en forte hausse! Le marché du travail, l'économie et les modes de vie des Canadiens ont été transformés dans l'espace de cette génération. Le revenu des ménages a considérablement augmenté, le secteur des services a pris énormément d'ampleur, et on a gagné et dépensé beaucoup d'argent, ce qui a accéléré le développement de la société de consommation.

Toutes ces personnes travaillant, le nombre d'enfants a nettement baissé, passant de quatre par femme, dans les années du baby-boom, à un peu plus de 1,5 à l'heure actuelle. Ces travailleurs de la génération du baby-boom se dirigent maintenant vers la retraite anticipée, et nous nous demandons comment les générations suivantes vont faire pour que l'économie continue de tourner.

L'histoire se corse : d'après les estimations du ministère des Finances, présentées par Benoit Robidoux, la proportion croissante de personnes âgées par rapport à la population en âge de travailler, qui passera de 22 % à 44 % dans les prochaines décennies, va sans aucun doute ralentir la croissance économique. Ceci limitera donc la capacité du gouvernement de satisfaire à des besoins croissants en matière de soutien du revenu et de soins de santé, ainsi qu'aux demandes concurrentes sur le plan de l'éducation et à quantité d'autres besoins de la population. Une croissance économique ralentie se traduit par une baisse du niveau de vie. Le ministère des Finances conseille d'utiliser les années d'excédent actuelles découlant de cette période de forte production de la génération du baby-boom pour rembourser la dette publique et, donc, créer une certaine marge de manœuvre financière.

Les opinions divergent cependant sur le diagnostic, tout particulièrement pour ce qui est de savoir si les ratios de dépendance sont la seule ou meilleure façon d'évaluer la santé économique future de la population. Nous avons déjà remarqué que le baby-boom a provoqué un énorme changement dans le pourcentage de la génération en âge de travailler qui est sur le marché du travail, surtout en raison de la hausse toujours croissante du taux de participation féminine. Cette évolution modifie la valeur du calcul traditionnel, car la somme de travail parmi la population en âge de travailler augmente. De plus, on ne sait pas très bien dans quelle mesure la population âgée sera dépendante, car elle part à la retraite avec une épargne importante et continuera de payer des impôts.

Les travailleurs de la génération du baby-boom se dirigent maintenant vers la retraite anticipée, et nous nous demandons comment les générations suivantes vont faire pour que l'économie continue de tourner.

Statistique Canada collabore avec le PRP au développement du LifePaths, nouvel instrument de données très performant. LifePaths peut fournir une mesure du nombre d'heures total travaillées sur le marché du travail indépendamment de l'âge. Les parcours de vie individuels varient selon que les gens entrent sur le marché du travail ou s'arrêtent de travailler, prennent des congés pour étudier, élever des enfants ou s'occuper de besoins individuels ou familiaux. Donc, en chiffrant l'activité professionnelle en nombre d'heures total travaillées et en le divisant par le nombre d'habitants du pays, on obtient un tableau plus exact de la disponibilité totale de main-d'œuvre par rapport aux besoins de l'économie. Ce calcul nous permet aussi de mieux comprendre en quoi les expériences individuelles tout au long d'une vie interagissent avec l'économie. En affinant le modèle afin d'utiliser des hypothèses économiques semblables à celles utilisées par les modèles macroéconomiques, on obtient une base pour ajouter aux évaluations des considérations économiques, financières et humaines. On peut aussi, avec prudence, se projeter dans l'avenir et tenir compte de l'incidence, par exemple, du niveau d'instruction croissant des futures générations sur leur participation globale au marché du travail.

Se fondant sur ce modèle, Terrance Hunsley (PRP) estime que la baisse générale attendue du nombre d'heures de travail disponibles pour l'économie à l'avenir, quoique préoccupante, ne sera pas aussi importante qu'on le pensait et que nous nous ne dirigeons donc pas vraiment vers une crise. Le ratio total du nombre d'heures travaillées par rapport à la population totale ne reviendra probablement aux niveaux des années 1980 que d'ici 2025 et encore, si les politiques ou les méthodes des employeurs ne changent pas. Cependant, c'est la chance dont parle Peter Hicks quand il dit que nous pouvons faire bouger les choses!

Tout d'abord, bien des travailleurs âgés souhaitent travailler plus longtemps qu'ils ne le font à présent, et nous pourrions adapter certaines politiques et pratiques qui y ont fait obstacle par le passé. Nous pourrions

équilibrer les incitations au départ à la retraite anticipé existantes par des encouragements à des départs retardés. En outre, même si l'on ne prévoit pas de pénurie généralisée, une forte demande de main-d'œuvre continuera et ce, à long terme. Le Canada n'a pas connu pareille situation depuis de nombreuses années, et elle change l'équilibre des mesures incitatives dans plusieurs cas. Les travailleurs âgés seront très demandés. Les parents qui ont du mal à concilier leurs responsabilités familiales avec leurs contraintes professionnelles seront dans une meilleure position de négociation et les employeurs éclairés répondront en proposant des conditions de travail plus favorables à la famille. Les programmes destinés à aider les groupes jusque-là désavantagés sur le marché du travail à mieux s'intégrer pourront aussi être repensés, voire refondus. Les Autochtones, les nouveaux immigrants et les personnes handicapées trouveront sans doute plus de possibilités, et les politiques d'aide à la formation et à l'emploi devraient se révéler plus fructueuses.

L'avenir nous réserve donc des possibilités. Alain Denhez (PRP) a rassemblé quelques-unes de ces possibilités dans une projection LifePaths qui montre que le fait de donner plus de latitude aux travailleurs en ce qui concerne les modalités de départ à la retraite, d'investir plus dans la littératie et les compétences, et d'offrir des conditions de travail plus souples pour fournir des soins à un membre de la famille pourrait permettre globalement d'augmenter le nombre d'heures travaillées. Une telle situation sociale et économique profiterait à tous!

En traitant cette question d'un point de vue international, Anne-Marie Guillemard (Paris 5 et Institut universitaire de France) donne un aperçu de l'avenir de la société canadienne. S'inspirant de l'expérience de la Finlande, elle préconise une société qui ne se fonde pas sur l'âge et dans laquelle les pratiques de gestion ainsi que les politiques sociales mettent l'accent sur la diversité des âges et pas sur la gestion de l'âge. En améliorant les conditions de travail et en offrant des formations à divers groupes d'âge, on retient mieux les travailleurs âgés et on attire et on garde davantage les jeunes et plus durablement. Les politiques de sécurité du revenu devraient donc se concentrer plus sur la prévention, le développement du capital humain et la mobilité que sur la protection contre les risques.

Cinquante-neuf pour cent des jeunes retraités auraient continué d'exercer une activité rémunérée si la situation avait été différente.

Voilà toute l'histoire dont les épisodes se sont déroulés au cours des ateliers.

Préférences en matière de retraite

D'après l'Enquête sociale générale de 2002, quelque 59,3 % des jeunes retraités auraient continué d'exercer une activité rémunérée si la situation avait été différente. Près de la moitié d'entre eux estimaient que les problèmes de santé étaient un facteur important, mais les autres auraient aimé travailler à temps partiel ou avoir un autre emploi, ou ils avaient dû partir à cause de politiques de départ à la retraite obligatoire des employeurs ou de conventions collectives.

Afin d'en savoir plus sur les idées et préférences des travailleurs âgés au sujet de la retraite, le PRP a demandé que soit organisée une série de groupes de réflexion. D'après Patrick Beauchamp (EKOS), facilitateur de ces groupes, les Canadiens ont conscience des problèmes de vieillissement de la population et ils pensent généralement que le départ à la retraite des baby-boomers ouvrira de bons emplois aux jeunes générations. S'il y a un problème, c'est celui du faible taux de fécondité et, peut-être, des contraintes des milieux de travail et des modes de vie modernes. Les gens plus jeunes, notamment ceux dont le revenu est plus élevé, ont souvent l'impression que leur travail leur demande beaucoup de temps et ce, au détriment de leur vie de famille. La plupart des gens souhaitent avoir la liberté de prendre leur retraite à 55 ans, même si l'idée de liberté est plus importante que celle de retraite. Patrick Beauchamp fait remarquer que la plupart des gens souhaitent continuer de travailler, mais qu'ils n'aiment tout simplement pas leur emploi. Il semble aussi qu'il y ait plus de possibilités de continuer à travailler dans les tranches de revenu supérieures. Dans les tranches de revenu inférieures, les gens reconnaissent que la formation est devenue essentielle pour avoir des choix professionnels, mais qu'ils n'ont ni le temps ni l'argent nécessaires pour suivre des formations.

Incitations au départ anticipé à la retraite

Depuis le milieu des années 1980, les Canadiens prennent leur retraite de plus en plus tôt. Marie-France Paquet (ministère des Finances Canada) a étudié ce phénomène et l'incidence du système de revenu de retraite sur la décision de cesser de travailler au Canada. Apparemment, de nombreux facteurs influent sur cette décision, comme l'état de santé, la situation familiale, le marché du travail, l'existence de modalités de travail souples et la satisfaction professionnelle. Cependant, il existe aussi de fortes

incitations financières au départ anticipé à la retraite dans les régimes de pension publics et privés. Dans les régimes publics (RPC et RRQ), on pourrait notamment éliminer les tests de cessation d'emploi, changer la formule de calcul des prestations ou rendre neutres les rajustements actuariels pour diminuer les incitations au départ anticipé à la retraite, afin que les gens qui retardent ce départ ne soient pas pénalisés par rapport à ceux qui prennent une retraite anticipée, et vice-versa. Marie-France Paquet explique que ces changements sont généralement longs à mettre en place et qu'il est donc peu probable qu'ils modifient sensiblement le comportement des baby-boomers, mais qu'ils pourraient se révéler très importants pour les générations suivantes.

Ali Béjaoui (PRP) estime que bien des Canadiens plus âgés seraient prêts à travailler plus longtemps si on leur offrait plus de choix par rapport à la décision de prendre sa retraite et qu'un changement positif passe par une stratégie globale à laquelle seront associés les gouvernements, le milieu des entreprises et les syndicats. Les obstacles institutionnels au prolongement de la vie active (comme les désincitations au travail figurant dans les régimes de pension publics et privés, ou les dispositions relatives au départ obligatoire à la retraite dans les conventions collectives) pourraient être supprimés et les employeurs pourraient offrir plus de choix et de souplesse dans les régimes de travail. Plus important encore, sans doute, il faudrait donner des possibilités de recyclage afin d'accroître l'employabilité de tous les travailleurs, en s'assurant que les travailleurs âgés y aient aussi accès.

Équilibre entre vie professionnelle et vie familiale

Êtes-vous pareil à la grenouille ébouillantée? D'après une éminente universitaire, Linda Duxbury (Université Carleton), c'est le cas de nombre d'entre nous et, comme la pauvre grenouille, nous ne nous en apercevons pas tant que les conséquences ne s'en font pas sentir. Apparemment, une grenouille ne sauterait pas dans de l'eau bouillante, mais si elle se trouve déjà dans l'eau et que la température monte graduellement, elle n'en sortira pas.

L'équivalent dans le monde réel, d'après Linda Duxbury, est que depuis quelques décennies, nous consacrons plus de temps au travail, collectivement et individuellement. En raison la technologie des communications et à la culture du milieu de travail, nous maîtrisons moins notre temps, mais nous en arrivons à considérer comme normaux les niveaux de stress dangereusement élevés qui en résultent. Il ressort de ses travaux que le stress élevé résultant d'un rôle démesuré est passé de 41 % à 56 % des travailleurs au cours des dix dernières années. Les gestionnaires sont d'après elle particulièrement visés parmi les groupes professionnels, car ils sont à la fois des victimes importantes du syndrome et à l'origine de celui-ci. Leur propre stress professionnel augmente, ils l'absorbent et ils répercutent les pressions en aval.

Geoff Rowe (Statistique Canada) et Alain Denhez (PRP) suivent les tendances de la participation au marché du travail en utilisant le modèle LifePaths, et ils soulignent, parmi des tendances similaires, qu'en tout juste 20 ans, les femmes qui ont des enfants de moins de six ans ont augmenté de près de 60 % le nombre d'heures qu'elles passent en moyenne par an au travail! En fait, la performance économique solide du Canada dans le même temps est due en grande partie à l'augmentation importante du taux de participation des femmes à la population active. Il est donc évident que les femmes, tout particulièrement parce qu'elles restent les principales dispensatrices de soins dans la famille, sont stressées par les pressions professionnelles. Cependant, explique Linda Duxbury, la tendance semble de plus en plus toucher les hommes aussi.

Ce que nous faisons de notre temps et le contrôle que nous en avons est essentiel à notre sentiment de bien-être, affirme Christian Dea (Développement social Canada). Il a montré comment la courbe du bien-être subjectif s'infléchit quand nous passons de la jeunesse à l'âge adulte et monte de nouveau quand nous arrivons à la quarantaine pour continuer son

ascension jusqu'à la retraite. Donc, les années pendant lesquelles nous travaillons et élevons des enfants et, de plus en plus, celles pendant lesquelles nous travaillons et nous occupons de personnes âgées ou de parents handicapés, sont des années où le bien-être subjectif est faible. D'après Linda Duxbury, le déséquilibre entre travail et famille provoqué par le stress et le temps trop important accordé au travail, se traduit aussi par une productivité moindre, des taux d'absentéisme plus élevés et une hausse du coût de tout un éventail de services de santé.

En permettant aux gens qui veulent continuer de travailler quelques années de plus de le faire, on pourrait créer assez de disponibilité de main-d'œuvre pour compenser la possibilité accordée aux familles de s'arrêter de travailler quand elles en ont besoin.

Que peut-on faire pour atténuer les pressions et améliorer le bien-être?

Pour les participants à l'atelier, cette situation est clairement de la responsabilité des employeurs et du gouvernement. Christian Dea a attiré l'attention sur le fait que des horaires de travail souples pouvaient réduire les contraintes de temps de 25 %. Micheline Gamache (gouvernement du Québec) a expliqué que le gouvernement du Québec est préoccupé par le vieillissement de la population et les faibles taux de fécondité et qu'il s'efforce d'aider les familles en leur offrant plus largement à la fois des services de garderie, des allocations familiales, des congés pour obligations familiales et des moyens connexes nécessaires pour concilier travail et famille. Le Québec, qui en est arrivé à la conclusion que la famille est le principal créateur de richesses, entend faire évoluer ses politiques d'aide à la famille en consultation constante avec les collectivités, les entreprises et l'État, et avec leur participation continue.

Cependant se pose l'éternelle question : pouvons-nous nous permettre d'apporter à nos familles et à nos dispensateurs de soins le soulagement dont ils ont besoin? La réponse de Linda Duxbury est claire : si les gouvernements et les employeurs n'accordent pas une flexibilité d'emploi du temps, le coût en baisse de productivité, en augmentation de l'absentéisme, en soins de santé et en départs à la retraite anticipés, en plus des coûts cachés à long terme résultant du transfert du stress sur les familles et les dispensateurs de soins, grandira. Donc, nous avons le choix entre agir par anticipation et investir dans la santé et le bien-être et réagir a posteriori et payer les conséquences.

Pour gagner sur tous les plans, il faut agir maintenant et Alain Denhez, dans une projection fondée sur le modèle LifePaths, montre comment, en permettant aux gens qui veulent continuer de travailler quelques années de plus de le faire, on pourrait créer assez de disponibilité de main-d'œuvre pour plus que compenser la possibilité accordée aux familles de s'arrêter de travailler quand elles en ont besoin.

Apprentissage permanent

L'exode des baby-boomers qui commencera en 2011 n'entraînera pas de pénurie de main-d'œuvre généralisée, mais au cours des 10 années suivantes, plus d'emplois seront à pourvoir en raison des départs à la retraite que d'une hausse de la demande. Telle est la conclusion de Cliff Halliwell (Ressources humaines et Développement des compétences Canada), qui a parlé d'un déséquilibre possible entre la main-d'œuvre disponible et la demande dans certains métiers. Certains secteurs, comme celui des services sociaux et de santé, prennent rapidement de l'expansion et la demande y sera élevée. D'autres, comme celui de l'enseignement, seront également très recherchés, car les profils d'âge de leurs effectifs actuels laissent entrevoir des départs à la retraite massifs. L'apprentissage permanent et le recyclage sont donc importants pour s'assurer que les travailleurs restent au courant des exigences professionnelles dans leur domaine et puissent profiter de nouvelles possibilités.

La disponibilité de main-d'œuvre dans les catégories ayant fait des études supérieures semble suffisante pour répondre aux besoins futurs du marché du travail canadiens, mais Scott Murray (Statistique Canada) craint qu'un pourcentage élevé de Canadiens n'aient pas le niveau de littératie minimum voulu pour réussir toute leur vie sur le marché du travail. Cela pourrait être lourd de conséquences pour le parcours de vie individuel, étant donné les liens importants entre le niveau de littératie et l'accès à l'enseignement et à la formation postsecondaires, le niveau de salaire et le risque de chômage. De plus, les niveaux de littératie tendent à diminuer avec le temps, d'où la nécessité d'un recyclage permanent.

Par ailleurs, certaines compétences sont essentielles pour s'adapter au marché du travail, réduire le risque d'exclusion sociale et améliorer le bien-être général. Pour illustrer cette idée, Scott Murray a cité une étude montrant qu'une augmentation de 1 % du niveau de littératie moyen entraîne une augmentation de 1,5 % du produit intérieur brut et de 2,5 % de la productivité.

Satya Brink (Ressources humaines et Développement des compétences

Canada) a souligné, cependant, que le passage de l'école au monde du travail n'est plus aussi linéaire et court qu'il l'était et que nous devons trouver de nouvelles façons de surveiller ce qui se passe. Ainsi, en utilisant l'âge moyen à l'obtention du diplôme dans les estimations de disponibilité de compétences, nous risquons de négliger le fait qu'un pourcentage important de gens retournent à l'école après 30 ans. De plus, en évaluant les taux d'abandon scolaire à des moments donnés, on ne tient pas compte du fait que les gens peuvent retourner à l'école après avoir travaillé pendant un certain temps.

Une perspective du parcours de vie est maintenant nécessaire pour bien comprendre la dynamique du marché du travail et les besoins en matière de formation. Cette perspective ouvre diverses options d'apprentissage et donne plus de chances aux politiques en la matière d'avoir un effet sur toute la vie.

Conclusion

Quel est donc le lien commun entre les différents défis liés au vieillissement de la population, à la retraite, à l'équilibre travail-famille (grenouille ébouillantée!), et à l'apprentissage permanent? Tout dépend de la proposition visant à centrer les politiques sur les parcours de vie. Les conseillers en politique doivent penser aux conséquences immédiates et à long terme qu'ont les politiques sur les individus.

Des observations de la conférence, il est apparu évident que les politiques doivent promouvoir la flexibilité. Elles doivent permettre aux individus d'opérer des choix réels. Avec une plus grande flexibilité, nous pouvons améliorer notre bien-être économique dans le contexte du vieillissement de la population, et simultanément améliorer notre bien-être social en fournissant plus de possibilités aux individus afin qu'ils puissent organiser leur vie à leur guise. ●

– TH, SE, AD, AB

Vieillissement de la population : expériences internationales

Tous les pays industrialisés font face à des défis liés au vieillissement de la population. Cependant, si les défis sont sensiblement les mêmes, l'acuité de la problématique diffère d'un pays à l'autre selon l'importance de la tendance démographique de vieillissement, les facteurs culturels, et les politiques déjà en place dans les divers pays.

Anne-Marie Guillemard (Paris 5 et Institut universitaire de France), faisant un tour d'horizon général, a insisté sur la nécessité pour chacun des pays de se débarrasser de la culture de la sortie précoce du travail. Ses solutions sont, d'une part, d'accroître l'attractivité des entreprises autant pour les travailleurs de plus de 40 ans que pour les jeunes nouveaux entrants dans le monde du travail, et d'autre part, d'établir des politiques sociales neutres sur le plan de l'âge. L'attractivité des entreprises peut être améliorée en établissant une culture d'apprentissage continu. Les politiques sociales doivent s'orienter vers l'investissement préventif dans le capital humain, favorisant la sécurisation des trajectoires des individus.

Des mesures semblables à celles proposées par M^me^ Guillemard ont eu d'excellents résultats en Finlande, où un plan national quinquennal (1998-2002) pour l'emploi des plus de 45 ans a été mis en œuvre. Le succès de ce plan, dont le slogan était « L'expérience est une richesse nationale », a été remarquable. Alors que le taux d'emploi des hommes de 55 – 64 ans était très faible en Finlande en 1995, s'établissant à seulement 35 %, ce taux a augmenté de plus de 10 points de pourcentage pour atteindre environ 47 % en 2001.

Bien des pays de l'OCDE ont, d'une façon ou d'une autre, établis des politiques afin d'améliorer la participation des travailleurs âgés au marché du travail. M. Sylvain Côté (Projet de recherche sur les politiques) a présenté les divers types de mesures tentées dans ces pays. Ces politiques peuvent être catégorisées par celles qui s'attaquent au système de sécurité du revenu (incluant les régimes de pension), ainsi que par celles qui ont pour objectifs de réduire les barrières à l'emploi des travailleurs âgés et d'augmenter l'employabilité des travailleurs âgés.

Les réformes du système de sécurité du revenu prennent diverses formes. On tente, par exemple, de décourager l'utilisation de programmes de support au revenu (par ex., l'assurance-chômage) comme moyen d'établir un pont entre le travail et la retraite. Une autre approche est d'augmenter l'âge du droit à la pension. D'autres pays ont amélioré les incitatifs à travailler plus tard dans la vie en bonifiant le montant de pension auquel les travailleurs auront droit en prolongeant l'activité sur le marché du travail.

Par ailleurs, ces mesures auront peu de résultats s'il existe des barrières à l'emploi des travailleurs âgés. Certains pays essaient de réduire ces barrières en proposant des subsides à l'emploi des travailleurs âgés, payables aux employeurs. Mais encore faut-il que les travailleurs aient les compétences nécessaires pour occuper les emplois disponibles sur le marché, et certains pays ont mis en place des programmes de formation ciblés particulièrement pour les travailleurs âgés.

La conclusion de cette analyse est qu'une approche globale touchant à l'ensemble des facteurs influençant la participation au marché du travail, est celle qui promet les meilleurs résultats.

La participation au marché du travail des travailleurs âgés n'est qu'une

des dimensions de la problématique du vieillissement de la population. Janice Keefe (Université Mount Saint Vincent) a présenté un autre aspect de cette problématique, soit celui des soins aux personnes âgées. Bien que cette problématique ne devienne critique seulement dans les années 2020 et subséquentes lorsque le ratio des personnes âgées requérant des soins relativement à la population totale se mettra à augmenter rapidement, il n'en reste pas moins que les attentes envers les aidants naturels sont déjà importantes et même croissantes. Les aidants naturels au Canada prodiguent déjà 80 à 90 % des soins aux personnes âgées ou handicapées. Selon M[me] Keefe, deux approches sont possibles pour améliorer l'aide aux aidants naturels : offrir plus de services tels du temps de repos ou encore bonifier le support financier.

Ce sont ces deux types d'approche que M[me] Keefe a commencé à analyser dans sa revue internationale (10 pays). Bien que son analyse ne soit pas terminée, elle peut déjà dégager quelques leçons pour le Canada. La plus importante, sans doute, est qu'il est nécessaire d'adopter au Canada une approche « menu », et non une approche support financier par opposition aux services (ou vice-versa). Une flexibilité dans l'aide apportée aux aidants naturels semble cruciale. Elle donne l'exemple de l'Allemagne comme modèle pour cette approche « menu »; dans ce pays, les aidants naturels ont accès à un support financier, mais en général trouvent qu'après un certain niveau de revenu la disponibilité de services devient plus importante. ●

– AB

Régler les vieux problèmes d'une nouvelle façon

Séances sur la pauvreté et l'exclusion

Nouvelles approches en matière de pauvreté et d'exclusion

La communauté oeuvrant dans la recherche sur les politiques fédérales a accumulé des renseignements importants sur l'incidence et la nature de la pauvreté persistante, et cela en partie, grâce à l'existence de plusieurs nouvelles enquêtes longitudinales. Par exemple, nous savons que les périodes de pauvreté sont, en grande partie, assez brèves, et que la majorité des gens se retrouvant dans des situations de pauvreté n'y demeurent pas. Toutefois, cinq groupes de la population sont à plus haut risque de vivre dans une situation de pauvreté durable – c'est-à-dire, de vivre pendant une période de deux à six ans avec un revenu familial situé en dessous du seuil de faible revenu. Ces groupes sont les immigrants récemment admis, les personnes souffrant d'un handicap, les personnes monoparentales, les Autochtones et les personnes âgées vivant seules.

À plusieurs reprises, ces résultats fondamentaux ont été rapportés dans le cadre de plusieurs analyses présentées à la conférence. Par exemple, M. François Weldon (Développement social Canada) soulignait que ces mêmes groupes étaient à haut risque d'appartenir à la population des travailleurs à faible revenu. Les situations où nous retrouvons des travailleurs à faible revenu apparaissent lorsque ces travailleurs ont une relation assez forte avec le marché du travail bien qu'incapables de subvenir à leurs besoins de base ou à ceux de leur famille. Les facteurs qui entraînent cette situation sont une combinaison de caractéristiques propres aux emplois qu'ils occupent (p. ex. des emplois à faible rémunération) et leur contexte familial. La majeure partie des travailleurs à faibles gains n'ont pas un faible revenu familial. Cependant, entre 1996 et 2001, un Canadien sur dix a été travailleur à faible revenu pendant au moins une année. De plus, sans les transferts gouvernementaux, le nombre de travailleurs à faible revenu aurait été beaucoup plus élevé.

M. Louis Grignon (Ressources humaines et Développement des compétences Canada) a présenté un portrait analogue de l'emploi précaire au Canada, dont le concept, contrairement à celui de travailleur à faible revenu, met plutôt l'accent sur la piètre qualité de l'emploi occupé. Moins d'un individu à emploi précaire sur quatre vit dans la pauvreté, ce qui souligne encore l'importance du contexte familial mettant ainsi en évidence une situation où un appui du gouvernement peut être nécessaire. En effet, un certain degré d'emploi précaire est nécessaire ou même désirable pour certains groupes (p. ex. les étudiants), leur permettant d'acquérir une expérience de travail ou de développer d'autres aptitudes pour la vie. Néanmoins, les préoccupations concernant l'emploi précaire prévalent quand cette situation de travail perdure. Qu'est-ce qui peut être fait à ce sujet dans une perspective d'élaboration de politiques?

Les réponses vont de l'accroissement du capital humain, en passant par les questions centrées sur l'innovation, jusqu'à celles abordant des politiques macroéconomiques plus étendues. Les solutions doivent pouvoir faciliter la mobilité d'emploi, afin que les travailleurs à emploi précaire puissent progresser vers un emploi mieux rémunéré.

Nous en connaissons aussi long sur les conditions d'habitation au Canada, cette question s'avérant une composante clé de toute discussion ou analyse sur la pauvreté et l'exclusion. M. John Engeland (Société canadienne d'hypothèques et de logement) a mis l'accent sur le logement comme étant un élément fondamental de l'inclusion sociale. Il a ensuite abordé l'impact des besoins essentiels en matière d'habitation à travers le Canada, lequel est plutôt concentré dans les grandes régions urbaines et au sein de certaines sous-populations (ceci est cohérent en ce qui concerne les groupes à haut risque de pauvreté durable). Les solutions en matière de politiques sont orientées à la fois du côté de l'offre et de la demande sur le marché résidentiel. Font partie de ces solutions, plusieurs mesures pour agrandir la quantité de logements à prix abordables, des programmes sociaux plus généraux permettant aux personnes de payer leurs logements ou la participation au marché du travail. Il existe également des politiques macroéconomiques qui améliorent les conditions économiques de tous.

La situation des immigrants est aussi fondamentale pour comprendre et résoudre le problème de la pauvreté et de l'exclusion. Les taux de faibles revenus ont augmenté au cours de la dernière décennie, mais sont restés obstinément élevés chez les immigrants récemment admis. M^me^ Elizabeth Ruddick (Citoyenneté et Immigration Canada) a fait état de nouvelles analyses sur la progression des revenus des immigrants récemment admis. Ces analyses démontrent clairement les défis auxquels ont fait face les récentes cohortes.

M^me^ Ruddick a souligné une stagnation significative dans les revenus des immigrants, particulièrement parmi les immigrants appartenant à la catégorie Famille et Réfugié. Le changement en cours au début des années 1990 dans les catégories Famille et Réfugié a amené une augmentation du nombre d'immigrants susceptibles de percevoir des faibles revenus. De plus, les profils des revenus pour les travailleurs spécialisés reflètent des tendances cycliques démontrant que les conditions économiques ont une influence assez significative. Finalement, M^me^ Ruddick a souligné que malgré le fait que la participation des catégories Famille et Réfugié soit en

décroissance, ces groupes ont encore un long chemin à parcourir avant de revenir aux niveaux de performance observés dans les années 1980.

Nouvelles approches

Sur la question des nouvelles approches pour faire face à la pauvreté et à l'exclusion, Jeff Frank et Jean Kunz du PRP, lors de leur présentation, ont fait ressortir certains secteurs examinés par le projet horizontal. Parmi ces secteurs nous retrouvons : les capacités financières et les approches fondées sur les actifs, les politiques visant à « rendre le travail payant », l'économie sociale, les politiques fondées sur le rôle des réseaux sociaux et enfin les approches légales pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion.

Intégrer les aspects légaux à l'élaboration des politiques

En général, les chercheurs travaillant sur les politiques s'intéressent trop peu au cadre légal entourant les politiques sociales. Ce cadre nous rappelle l'importance du rôle des tribunaux quant à l'interprétation, par exemple, de la Charte des droits et libertés de la personne et quant aux responsabilités qu'implique la signature par le gouvernement du Canada de certains accords internationaux. Certains gouvernements (notamment celui de la Belgique, de la France et du Québec) ont même adopté des approches législatives pour faire face à la pauvreté. Nous ignorons toujours dans quelle mesure au Québec, par exemple, la présentation du projet de loi 112 et du plan d'action qui s'y rapporte permettra de mettre en œuvre ces projets et d'en appliquer les dispositions. Toutefois, l'intention du législateur de lutter contre la pauvreté et l'exclusion représente en principe un développement important quant aux approches gouvernementales pour aborder ces problèmes. (Voir également, dans le présent rapport, le commentaire de l'atelier de la conférence sur l'intégration des aspects légaux à l'élaboration des politiques sociales).

Les promoteurs de cette approche axée sur le développement des actifs sont d'avis qu'en donnant aux gens disposant de ressources financières limitées les moyens de faire des placements, on peut influencer leur bien-être à long terme et même leur permettre de sortir une fois pour toutes de la pauvreté.

L'économie sociale

L'économie sociale constitue une autre approche prometteuse pour tenter de trouver une solution aux besoins des personnes en situation de pauvreté et d'exclusion, ce que le gouvernement fédéral a reconnu récemment. Les entreprises d'économie sociale sont sans but lucratif et tentent de réaliser des objectifs sociaux plus généraux. Elles fournissent bien souvent des biens et des services essentiels à des groupes qui, autrement, ne les obtiendraient pas. Nombre de ces entreprises sont utiles en ceci qu'elles permettent la réintégration des personnes sur le marché du travail. Le PRP cherche en particulier à déterminer les conditions dans lesquelles ces entreprises devraient être soutenues, et la meilleure manière de le faire. (Voir également, dans le présent rapport, le commentaire issu des discussions de l'atelier de la conférence intitulée Exploration des possibilités offertes par l'économie sociale).

Le caractère essentiel des actifs

Nous avons porté une attention particulière au caractère essentiel des actifs tant au moment de la session plénière de la conférence sur la pauvreté et l'exclusion qu'à l'occasion de l'atelier dédié aux politiques et aux programmes axés sur les actifs. Il s'agit d'un secteur d'investigation important pour le projet interministériel, et les participants ont déjà tenu une conférence sur ce sujet en plus d'avoir commandé un rapport sur la capacité financière à *Social and Enterprise Development Innovations (SEDI)*.

Bien des Canadiens connaissent déjà les régimes enregistrés d'épargne-retraite et les régimes d'épargne-études, mais on a également élaboré récemment des expériences, des propositions ou des projets conçus pour permettre aux personnes défavorisées de se prévaloir de ce type de régime. Les programmes axés sur les actifs sont de nature préventive et visent à permettre aux personnes d'accumuler des actifs tout au long de leur existence; et, idéalement, le but est d'éviter d'avoir à recourir, à long terme, à des mesures correctives. Les promoteurs de cette approche axée sur le développement des actifs sont d'avis qu'en donnant aux gens disposant de ressources financières limitées les moyens de faire des placements, on peut influencer leur bien-être à long terme et même leur permettre de sortir une fois pour toutes de la pauvreté. Cette approche est cohérente car elle s'échelonne sur le parcours d'une vie et elle tient compte des capacités financières des individus.

On continue cependant de s'interroger sérieusement sur l'importance qu'il convient d'accorder au développement individuel des actifs. Les détracteurs de cette approche y voient un virage inopportun vers la responsabilisation personnelle étant donné que les personnes réellement marginalisées dans la société ne sont pas bien placées pour tirer profit de ce type de programmes. On devrait à

tout le moins tendre vers un équilibre entre l'élaboration de politiques qui appuient le développement des actifs individuels et l'investissement plus général dans les actifs collectifs. Selon Graham Room (Université de Bath), on tend généralement à mieux redistribuer les actifs collectifs, lesquels servent par ailleurs à relier les communautés tant des personnes défavorisées que des mieux nantis. Par conséquent, il se peut que l'on fasse fausse route en insistant à ce point sur les politiques et les ressources destinées à consolider les avoirs personnels.

Encore là, les données recueillies sur l'efficacité à long terme et les conséquences des approches axées sur le développement des actifs ne suffisent pas, et il convient de pousser davantage la recherche et l'expérimentation. Will Paxton (Institute for Public Policy Research, Royaume-Uni) a mis en lumière des données disponibles concernant les effets de l'accumulation d'actifs par les personnes sur leur propre bien-être, soulignant que celles qui vivent dans la pauvreté peuvent épargner, qu'elles le font, et que les individus qui participent aux programmes de développement des actifs en retirent tout un ensemble d'avantages. Carole Vincent (Société de recherche sociale appliquée) a examiné les données provenant de projets de « comptes individuels de développement » au Canada (c.-à-d. le projet « $avoir en banque ») et ailleurs, principalement aux États-Unis. Elle soutient dans sa conclusion qu'il est encore trop tôt pour déterminer si des programmes de ce type sont efficaces et s'ils constituent un bon usage des fonds publics.

Peter Nares (SEDI) a pour sa part mis en évidence ce que signifie le concept de capacité financière (on parle aussi de « litéracie financière ») et ce qu'une stratégie nationale à cet égard pourrait offrir au chapitre de la lutte contre la pauvreté. La capacité financière, soutient-il, ne se résume pas à la capacité de s'occuper quotidiennement de questions financières; elle consiste également à encourager la responsabilité financière et un comportement averti. Des données de divers programmes et projets pilotes (au Royaume-Uni, aux États-Unis et dans une certaine mesure, au Canada) donnent à penser que les projets de sensibilisation aux réalités financières bien conçus et bien appliqués contribuent à la réalisation de ces objectifs.

Pourquoi la capacité financière importe-t-elle quand il s'agit d'élaborer des politiques? Premièrement, elle peut permettre aux populations qui ont moins souvent recours aux services financiers de s'en prévaloir davantage. Deuxièmement, une capacité financière accrue peut améliorer le taux de participation aux programmes et prestations publics (p. ex. les nouveaux Bons d'études du Canada), et de façon plus générale, elle peut inciter les gens à demander des prestations auxquelles ils ont droit. Enfin, dans l'ensemble, la capacité financière est souvent une condition préalable à l'accumulation d'actifs. On peut certainement avancer des arguments qui militent en faveur de l'élaboration d'une stratégie plus globale en matière de capacité financière au Canada, particulièrement en ce qui a trait aux mesures de soutien à l'amélioration de la capacité financière pour les populations défavorisées.

Mise en contexte

Une façon pratique de concevoir le projet interministériel Nouvelles Approches pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion consiste en un travail en trois phases ou dimensions.

- Dans la première phase, de nature plutôt conceptuelle, le PRP tentait de cerner avec plus de précision ce que l'on entend par pauvreté et exclusion, pour ensuite identifier où ces concepts se recoupent et vers où doivent s'orienter les travaux de recherche sur les politiques. En parallèle, d'autres projets du PRP ont également développé des feuilles de route conceptuelles pour gérer le capital social ainsi que pour une approche en matière de politique sociale qui soit fondée sur le parcours de vie. Ces feuilles se sont avérées très utiles non seulement en tant que sources d'information mais également pour l'encadrement du travail sur la pauvreté et l'exclusion.
- Dans la deuxième, le projet comprend l'élaboration de diagnostiques utilisant la meilleure et la plus récente information disponible (incluant celle issue de nouvelles sources telles les enquêtes longitudinales) de manière à identifier la portée du problème, sa profondeur, ses dynamiques ainsi que où il est le plus concentré et persistant.
- Finalement, pour aborder les problèmes de la pauvreté et de l'exclusion, le projet consiste en un travail d'évaluation qui, sans vouloir être exhaustif, explore le potentiel de plusieurs approches nouvelles ou sous-utilisées.

La compatibilité des diverses approches analytiques

Nous avons observé une grande compatibilité entre les approches et les modèles utilisés par le PRP et par d'autres spécialistes. Par exemple, Tanya Burchardt (London School of Economics) a fortement souligné le caractère multidimensionnel de l'exclusion sociale : le manque de ressources matérielles, de capital social et d'occasions de participation constitue autant de manifestations importantes de l'exclusion sociale. À partir de son cadre analytique, Burchardt reconnaît également que les causes de l'exclusion sociale surviennent à différents niveaux, en commençant sur le plan individuel

tout le moins tendre vers un équilibre entre l'élaboration de politiques qui appuient le développement des actifs individuels et l'investissement plus général dans les actifs collectifs. Selon Graham Room (Université de Bath), on tend généralement à mieux redistribuer les actifs collectifs, lesquels servent par ailleurs à relier les communautés tant des personnes défavorisées que des mieux nantis. Par conséquent, il se peut que l'on fasse fausse route en insistant à ce point sur les politiques et les ressources destinées à consolider les avoirs personnels.

Encore là, les données recueillies sur l'efficacité à long terme et les conséquences des approches axées sur le développement des actifs ne suffisent pas, et il convient de pousser davantage la recherche et l'expérimentation. Will Paxton (Institute for Public Policy Research, Royaume-Uni) a mis en lumière des données disponibles concernant les effets de l'accumulation d'actifs par les personnes sur leur propre bien-être, soulignant que celles qui vivent dans la pauvreté peuvent épargner, qu'elles le font, et que les individus qui participent aux programmes de développement des actifs en retirent tout un ensemble d'avantages. Carole Vincent (Société de recherche sociale appliquée) a examiné les données provenant de projets de « comptes individuels de développement » au Canada (c.-à-d. le projet « Savoir en banque ») et ailleurs, principalement aux États-Unis. Elle soutient dans sa conclusion qu'il est encore trop tôt pour déterminer si des programmes de ce type sont efficaces et s'ils constituent un bon usage des fonds publics.

Peter Nares (SEDI) a pour sa part mis en évidence ce que signifie le concept de capacité financière (on parle aussi de « littératie financière ») et ce qu'une stratégie nationale à cet égard pourrait offrir au chapitre de la lutte contre la pauvreté. La capacité financière, soutient-il, ne se résume pas à la capacité de s'occuper quotidiennement de questions financières; elle consiste également à encourager la responsabilité financière et un comportement averti. Des données de divers programmes et projets pilotes (au Royaume-Uni, aux États-Unis et dans une certaine mesure, au Canada) donnent à penser que les projets de sensibilisation aux réalités financières bien conçus et bien appliqués contribuent à la réalisation de ces objectifs.

Pourquoi la capacité financière importe-t-elle quand il s'agit d'élaborer des politiques? Premièrement, elle peut permettre aux populations qui ont moins souvent recours aux services financiers de s'en prévaloir davantage. Deuxièmement, une capacité financière accrue peut améliorer le taux de participation aux programmes et prestations publics (p. ex. les nouveaux Bons d'études du Canada), et de façon plus générale, elle peut inciter les gens à demander des prestations auxquelles ils ont droit. Enfin, dans l'ensemble, la capacité financière est souvent une condition préalable à l'accumulation d'actifs. On peut certainement avancer des arguments qui militent en faveur de l'élaboration d'une stratégie plus globale en matière de capacité financière au Canada, particulièrement en ce qui a trait aux mesures de soutien à l'amélioration de la capacité financière pour les populations défavorisées.

Mise en contexte

Une façon pratique de concevoir le projet interministériel Nouvelles Approches pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion consiste en un travail en trois phases ou dimensions.

- **Dans la première phase, de nature plutôt conceptuelle, le PRP tentait de cerner avec plus de précision ce que l'on entend par pauvreté et exclusion, pour ensuite identifier où ces concepts se recoupent et vers où doivent s'orienter les travaux de recherche sur les politiques. En parallèle, d'autres projets du PRP ont également développé des feuilles de route conceptuelles pour gérer le capital social ainsi que pour une approche en matière de politique sociale qui soit fondée sur le parcours de vie. Ces feuilles se sont avérées très utiles non seulement en tant que sources d'information mais également pour l'encadrement du travail sur la pauvreté et l'exclusion.**
- **Dans la deuxième, le projet comprend l'élaboration de diagnostiques utilisant la meilleure et la plus récente information disponible (incluant celle issue de nouvelles sources telles les enquêtes longitudinales) de manière à identifier la portée du problème, sa profondeur, ses dynamiques ainsi que où il est le plus concentré et persistant.**
- **Finalement, pour aborder les problèmes de la pauvreté et de l'exclusion, le projet consiste en un travail d'évaluation qui, sans vouloir être exhaustif, explore le potentiel de plusieurs approches nouvelles ou sous-utilisées.**

La compatibilité des diverses approches analytiques

Nous avons observé une grande compatibilité entre les approches et les modèles utilisés par le PRP et par d'autres spécialistes. Par exemple, Tanya Burchardt (London School of Economics) a fortement souligné le caractère multidimensionnel de l'exclusion sociale : le manque de ressources matérielles, de capital social et d'occasions de participation constitue autant de manifestations importantes de l'exclusion sociale. À partir de son cadre analytique, Burchardt reconnaît également que les causes de l'exclusion sociale surviennent à différents niveaux, en commençant sur le plan individuel

pour s'étendre à la famille, à la communauté, aux situations locales plus générales, pour ensuite atteindre le niveau national et international. Elle accorde un intérêt particulier aux restrictions à l'emploi dans son examen de l'inclusion; elle aborde l'importance de la participation politique et le cas des enfants.

Burchardt insiste sur la nécessité de mieux structurer les concepts utilisés dans le processus d'évaluation et dans l'élaboration des politiques portant sur l'exclusion sociale. Elle constate en particulier la difficulté d'évaluer le concept d'occasion et souligne la nécessité de clarifier le rôle dévolu aux mesures subjectives. Elle conclut en soulignant la tension qui existe entre le développement des capacités à l'échelle locale et la responsabilisation au niveau central quand il s'agit d'aborder les problèmes de l'exclusion sociale, et elle insiste sur la nécessité d'élaborer des stratégies de *prévention efficaces* (pour prévenir le risque de connaître la pauvreté et l'exclusion), et des stratégies de *propulsion* (pour susciter les effets bénéfiques de s'extraire d'un groupe défavorisé).

Graham Room adopte un point de vue légèrement différent mais tout aussi cohérent : il examine les aspects précis que révèle l'examen d'un parcours de vie dans l'analyse de la pauvreté et de l'exclusion sociale. Cette approche est sous-tendue par la notion selon laquelle différents modèles de développement socio-économiques et une gamme de mesures variées peuvent modifier sensiblement la forme que prend la pauvreté au cours d'une vie. Selon Room, les débats récents sur l'exclusion sociale insistent sur cinq thèmes principaux qui, à son avis, ont été peu présents dans la plupart des études antérieures sur la pauvreté :

- le caractère multidimensionnel de la pauvreté;
- la dynamique des changements sociaux;
- l'investissement en plus de la consommation;
- les relations sociales de production et de consommation (et pas seulement la distribution de marchandises et de services);
- l'insistance sur les actifs collectifs ainsi que sur les actifs individuels.

Les sociétés ont besoin de politiques radicalement nouvelles pour donner aux gens des chances et des libertés égales au cours de leur existence, et pour combattre et prévenir de nouveaux types d'exclusion sociale.

Là encore, Room constate dès le départ le caractère multidimensionnel de la pauvreté, qui ne se résume pas à une question financière. Selon ce point de vue, il convient d'évaluer le concept de privation par rapport à tout un ensemble de besoins humains. Et il convient également d'explorer l'éventail des actifs et des appuis qui permettent l'accomplissement réussi des transitions, compatible avec le cadre d'analyse basé sur le parcours de vie présenté par Jean-Pierre Voyer au tout début de la conférence. Room constate fort à propos que les relations sociales de production au cours de la vie active jouent un rôle central et continu pour ce qui est de structurer les modèles d'inclusion et d'exclusion durant tout le parcours de vie.

Room a aussi émis certaines observations utiles sur la nécessité de considérer les ménages comme des acteurs dynamiques à part entière. Les politiques affectent le comportement des ménages et ceux-ci sont des agents, au même titre que les organismes publics et les institutions. Selon Room, il est nécessaire de cerner davantage cette dynamique pour que les outils diagnostiques soient plus efficaces.

De nouvelles politiques pour l'égalité des chances

Room a conclu la séance sur la pauvreté et l'exclusion en soulignant qu'il nous faut reconnaître que les institutions socio-économiques tracent des chemins extrêmement différents en fonction des individus et que les sociétés sont face à un choix : soit elles tolèrent l'inégalité des chances vers un parcours de vie flexible, soit elles élaborent des politiques dynamiques pour contrecarrer les inégalités qui dominent la division du travail et les possibilités pour un individu d'améliorer sa condition. Il a également fait état d'une étude récente de Statistique Canada (Coulombe, Tremblay et Marchand), qui met l'accent sur le rôle de l'accumulation de capital humain dans le développement économique. L'étude démontre qu'en ciblant les travailleurs les moins bien qualifiés, on obtient la meilleure contribution à la croissance économique d'un pays. Par conséquent, les efforts de lutte contre l'exclusion sociale doivent constituer une part importante des politiques économiques nationales. Pour que la flexibilité, l'inclusion et l'égalité des chances deviennent réalité, il ne suffit cependant pas d'élargir l'accès à l'éducation et à la formation, qui sont plus souvent qu'autrement l'apanage des classes déjà favorisées. Les sociétés ont plutôt besoin de politiques radicalement nouvelles pour donner aux gens des chances et des libertés égales au cours de leur existence, et pour combattre et prévenir de nouveaux types d'exclusion sociale. ●

– **JF**

Voilà le juge

Intégration de considérations juridiques dans l'élaboration des politiques sociales

Tout au long de la conférence, plusieurs débats ont porté essentiellement sur les incidences des aspects juridiques et normatifs de l'élaboration des politiques sociales. Ce sujet est des plus pertinents en ce qui concerne la pauvreté et l'exclusion sociale, car les droits des citoyens sont établis, interprétés et appliqués au moyen de divers instruments, nationaux et internationaux, formels et informels.

Il en ressort principalement que les considérations juridiques devraient faire partie de l'élaboration des politiques sociales et que les normes juridiques devraient être intégrées d'emblée dans les initiatives stratégiques horizontales. Trop souvent, les spécialistes de la recherche sur les politiques et les décideurs négligent les fondements juridiques des politiques sociales. Le plus souvent, on ne s'intéresse aux dimensions juridiques qu'une fois qu'une question sociale a été renvoyée aux décideurs à la suite de décisions de justice ou d'autres procédures. Pour bien intégrer dès le départ les considérations juridiques dans l'élaboration des politiques sociales, il faut, par exemple, faire participer aux débats de politique sociale des juristes et des hauts fonctionnaires.

Au cours de cette réunion, que présidait le sous-ministre Morris Rosenberg, Natalie Des Rosiers (Université d'Ottawa) a examiné l'idée souvent exprimée que le droit joue un rôle mécanique de frein ou de moteur de changement. D'après un point de vue traditionnel, le droit freinerait l'élaboration des politiques et resterait donc externe à ce processus. Natalie Des Rosiers a expliqué, cependant, que le droit donne des indications pour l'élaboration des politiques et qu'il faudrait y voir un ensemble de leviers plus qu'un frein. Elle a aussi modéré l'analogie du droit, moteur de changement capable de catapulter les politiques socio-économiques dans une nouvelle ère. En fait, a-t-elle fait observer, les tribunaux hésitent à intervenir directement dans des questions de redistribution et ils agissent toujours plus symboliquement.

L'exposé de P. Eliadis reposait en grande partie sur le rapport intitulé *Pauvreté et exclusion : Approches normatives de la recherche sur les politiques* qu'elle a préparé pour le projet du PRP intitulé *Nouvelles approches pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion*. Brièvement, les auteurs du rapport soutiennent qu'il est nécessaire d'aborder et d'intégrer systématiquement ces aspects juridiques en début de processus d'élaboration des politiques horizontales. Qui plus est, ils allèguent que l'on doit apporter les changements correspondants aux lignes directrices du développement des politiques élaborées par les organismes centraux.

Voilà le juge
Intégration de considérations juridiques dans l'élaboration des politiques sociales

Tout au long de la conférence, plusieurs débats ont porté essentiellement sur les incidences des aspects juridiques et normatifs de l'élaboration des politiques sociales. Ce sujet est des plus pertinents en ce qui concerne la pauvreté et l'exclusion sociale, car les droits des citoyens sont établis, interprétés et appliqués au moyen de divers instruments, nationaux et internationaux, formels et informels.

Il en ressort principalement que les considérations juridiques devraient faire partie de l'élaboration des politiques sociales et que les normes juridiques devraient être intégrées d'emblée dans les initiatives stratégiques horizontales. Trop souvent, les spécialistes de la recherche sur les politiques et les décideurs négligent les fondements juridiques des politiques sociales. Le plus souvent, on ne s'intéresse aux dimensions juridiques qu'une fois qu'une question sociale a été renvoyée aux décideurs à la suite de décisions de justice ou d'autres procédures. Pour bien intégrer dès le départ les considérations juridiques dans l'élaboration des politiques sociales, il faut, par exemple, faire participer aux débats de politique sociale des juristes et des hauts fonctionnaires.

Au cours de cette réunion, que présidait le sous-ministre Morris Rosenberg, Natalie Des Rosiers (Université d'Ottawa) a examiné l'idée souvent exprimée que le droit joue un rôle mécanique de frein ou de moteur de changement. D'après un point de vue traditionnel, le droit freinerait l'élaboration des politiques et resterait donc externe à ce processus. Natalie Des Rosiers a expliqué, cependant, que le droit donne des indications pour l'élaboration des politiques et qu'il faudrait y voir un ensemble de leviers plus qu'un frein. Elle a aussi modéré l'analogie du droit, moteur de changement capable de catapulter les politiques socio-économiques dans une nouvelle ère. En fait, a-t-elle fait observer, les tribunaux hésitent à intervenir directement dans des questions de redistribution et ils agissent toujours plus symboliquement.

L'exposé de P. Eliadis reposait en grande partie sur le rapport intitulé *Pauvreté et exclusion : Approches normatives de la recherche sur les politiques* qu'elle a préparé pour le projet du PRP intitulé *Nouvelles approches pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion*. Brièvement, les auteurs du rapport soutiennent qu'il est nécessaire d'aborder et d'intégrer systématiquement ces aspects juridiques en début de processus d'élaboration des politiques horizontales. Qui plus est, ils allèguent que l'on doit apporter les changements correspondants aux lignes directrices du développement des politiques élaborées par les organismes centraux. ●

Natalie Des Rosiers a proposé sa propre métaphore du droit, mécanisme d'alignement. Autrement dit, selon elle, les voies légales permettent de débattre et de connaître le point de vue de divers secteurs de la société, et leur utilisation aboutit à une élaboration plus démocratique des politiques sociales. C'est pourquoi, dit-elle, le droit devrait, de toute façon, entrer plus systématiquement en ligne de compte dans l'élaboration des politiques.

La thèse centrale présentée par Pearl Eliadis (Fondation J.W. McConnell) est que les décideurs doivent comprendre l'architecture juridique qui sous-tend nos institutions économiques et sociales et en tenir compte. En outre, les approches normatives évoluent avec le temps et doivent donc être continuellement analysées, mises à jour et intégrées dès le départ dans l'élaboration des politiques publiques.

Pearl Eliadis a remarqué qu'en ce qui concerne la pauvreté et l'exclusion, la définition des questions d'égalité sur laquelle repose notre infrastructure de politique sociale actuelle est antérieure à la *Charte canadienne des droits et libertés*. De plus, la jurisprudence en matière de droits de la personne, de droits à l'égalité et de droit international a sensiblement évolué dans l'intervalle. Enfin, le droit canadien et l'élaboration des politiques canadiennes ne tiennent, somme toute, pas compte de l'adhésion du Canada à plusieurs accords internationaux relatifs aux droits de la personne. Pearl Eliadis préconise une stratégie globale et nationale contre la pauvreté qui commencerait par diverses études sur une base conceptuelle plus générale du sujet, l'intégration systématique de normes juridiques dans l'élaboration horizontale des politiques, et des changements correspondants aux lignes directrices sur l'élaboration des politiques préparées par les organismes centraux.

Bernard Colas (Commission du droit du Canada) a parlé du rôle du droit dans un ensemble particulier de questions sociales en s'appuyant sur un nouveau document de travail de la Commission du droit du Canada intitulé *Travailler, oui mais...* Prenant l'exemple des emplois précaires, il s'est arrêté sur différents groupes de travailleurs marginalisés et mal rémunérés pour montrer en quoi la réglementation et son application, ainsi que la modernisation des concepts du droit du travail, pourraient contribuer à améliorer sensiblement la situation de ces travailleurs. Le dernier exposé, celui de Donald Lemaire (ministère de la Justice), portait sur la notion d'activisme judiciaire, à propos de laquelle il a fait remarquer que les tribunaux doivent répondre aux questions qui leur sont posées et que les décideurs choisissent souvent cette option, tacitement ou explicitement.

Il s'en est suivi un débat animé sur les obstacles culturels, disciplinaires et structurels qui empêchent une approche plus globale de l'élaboration des politiques. Pour certains, c'est une question d'éducation et d'information relativement aux approches fondées sur les droits, de même qu'une affaire de leadership. D'autres ont fait observer que la fonction publique est organisée autour de programmes et que des questions structurelles empêchent donc de traiter plus systématiquement des dossiers qui se recoupent et qui ont des dimensions juridiques.

Au cours de la réunion plénière sur la pauvreté et l'exclusion, Mary Eberts (Université d'Ottawa) a fait part de son point de vue sur le rôle des tribunaux face aux problèmes d'exclusion sociale. Elle a notamment examiné ce qu'a dit et fait la Cour suprême dans des cas où l'on cherchait à utiliser l'article 15 ou 7 de la *Charte canadienne des droits et libertés* pour lutter contre la pauvreté, et elle s'est demandé si les décideurs pouvaient s'inspirer de cette jurisprudence pour remédier à l'exclusion sociale provoquée par la pauvreté ou si elle les générait.

D'après Mary Eberts, le gouvernement du Canada se trouve devant un choix moral clair. Il peut adhérer à la Charte de la même façon qu'il adhère aux obligations internationales auxquelles il a souscrit, autrement dit approuver officiellement les principes, mais en se donnant beaucoup de latitude quant à la forme que prendra éventuellement leur respect. Par ailleurs, il peut prendre au sérieux les principes énoncés par la Cour suprême et se laisser guider par eux, montrant ainsi autant de déférence envers la compétence de la Cour dans l'énoncé des valeurs constitutionnelles. Si le gouvernement, par sa volonté d'agir, peut raviver notre attachement à l'égalité et à la justice sociale, il est possible d'espérer que la Cour commencera elle aussi à se montrer plus courageuse en donnant le jour à une égalité matérielle.

Ces points de vue juridiques ont ajouté une dimension importante et rafraîchissante aux délibérations d'une conférence qui, normalement, ne sort pas des paramètres des sciences sociales et se cantonne, le plus souvent, aux aspects économiques. Beaucoup de participants à la conférence ont bien compris qu'il serait bon d'entendre les appels à l'intégration de considérations juridiques dans l'élaboration des politiques sociales et que les décideurs devraient continuer de chercher des possibilités de permettre cet effort concerté, avec les mécanismes que cela suppose. ●

– JF

Connaître du monde, ça paie!

À la conférence, lors du dîner, une voisine de table a raconté qu'un parent âgé avait récemment emménagé chez elle. Celui-ci ne pouvait plus subvenir à ses besoins. Un autre collègue assis à la table, entrevoyant sa retraite prochaine, exprima ses inquiétudes quant à savoir si les économies qu'il avait investies pour ses vieux jours seraient suffisantes pour qu'il passe à travers. Il ajouta en plaisantant que si ces investissements financiers s'avéraient insuffisants, ce serait bon qu'il commence à être plus gentil avec ses neveux et nièces, puisqu'il n'avait pas d'enfants pour prendre soin de lui.

Ces anecdotes démontrent une des vérités fondamentales de la vie : notre famille, nos amis et nos relations peuvent souvent constituer un atout important, voire essentiel à notre bien-être. Cette idée toute simple est sous-jacente au concept de capital social, un des principaux thèmes consacrés aux politiques sociales traités lors de la conférence du PRP. Que l'on cherche un soutien dans les moments difficiles, que l'on recherche un nouvel emploi, ou que l'on projette une sortie entre amis : c'est payant de connaître du monde.

Rapport des séances sur le capital social

Les présentateurs à la conférence ont exposé de nombreux travaux de recherche couvrant un large éventail de disciplines. Ces travaux décrivent les différentes circonstances dans lesquelles l'existence et l'utilisation de relations sociales variées peuvent faire la différence quand il s'agit du bien-être des individus. Qu'il soit question du développement de l'enfant, de la prévention de la délinquance, des aspirations en matière éducationnelle, de l'insertion sur le marché du travail ou de bien vivre sa retraite, connaître des gens vers lesquels vous pouvez vous tourner pour des ressources et du soutien peut faire la différence pour s'en sortir et aller de l'avant. De plus, ce qui est vrai pour les individus l'est aussi pour les communautés: celles qui entretiennent la bonne combinaison de réseaux sociaux peuvent, avec plus de facilité, négocier les divers défis auxquels elles font face, et ce, allant de la croissance économique et du développement communautaire en passant par la prévention du crime jusqu'à un engagement actif des citoyens.

Ce n'est pas une idée nouvelle que d'affirmer que nos liens sociaux sont importants ou que nos relations font une différence. En effet, un des présentateurs en plénière, Perri 6 (Université de Birmingham) soulignait l'importance du travail d'Émile Durkheim, un des pères fondateurs de la sociologie. Durkheim, dans son travail sur le suicide en 1897, a exploré de façon particulièrement remarquable des sujets tels que les implications destructives d'une intégration sociale insuffisante et d'une réglementation excessive.

Un membre de l'audience participant à un atelier n'hésita pas à demander si, pour les concepteurs de politiques, cela valait la peine d'apposer une nouvelle

étiquette à ce qui, visiblement, est un ensemble de concepts passablement éculés puisque la communauté académique et les concepteurs de politiques ont, pendant des années, discouru sur une foule de concepts concernant le capital social y compris l'importance de la famille et des groupes de pairs, les partenariats communautaires, les réseaux de gangs et de terroristes.

Oui, peut-être. Tel que Mme Catherine Demers (Projet de recherche sur les politiques) l'a souligné dans sa présentation, penser aux relations sociales comme étant des actifs nous permet de comprendre comment ces relations peuvent être investies et utilisées et être ajoutées à d'autres actifs disponibles aux individus et aux communautés.

Il y a plus de quarante ans, l'économiste américain Théodore Schultz défendait l'idée de concevoir l'éducation et la formation comme une forme de capital humain : c'est-à-dire, une ressource utile à titre d'investissement pouvant être développée et de laquelle jaillirait une série de bénéfices (semblable au capital financier ou matériel). Bien que cela ne fasse qu'apporter une nouvelle interprétation de quelques vieux concepts, la valeur du concept de capital humain demeure fondée sur le fait qu'il puisse constituer un correctif pour une planification économique fondée uniquement sur le capital matériel et financier, et qui sous-estiment l'importance et la contribution des investissements dans l'éducation et la formation. Selon Shultz, considérer les investissements en éducation comme des générateurs de bénéfices à long terme pour les individus et les économies est un atout important pour le développement des politiques publiques qui balisent les choix des individus et des entreprises en fonction de l'investissement en éducation et en formation. Étant donné l'accent mis aujourd'hui sur l'importance des travailleurs du savoir et de l'innovation, peu nombreux sont ceux qui douteraient de la pertinence de ce point de vue.

Pour les concepteurs de politiques, jeter un regard sur le capital social c'est-à-dire souligner l'importance des effets féconds et parfois néfastes de l'investissement dans diverses relations sociales peut également être important en matière de politiques publiques. Dans une présentation en plénière, M. Michael Woolcock (Banque mondiale) a suggéré que cela explique pourquoi, au cours des dernières années, l'organisation est devenue si intéressée au concept de capital social. Au sein de la Banque mondiale, nombreux sont ceux qui ont souligné l'importance d'introduire une composante sociale ou relationnelle dans la conception des projets de développement, composante sans laquelle de tels projets seraient voués à l'insuccès en raison d'échecs sociaux involontaires.

Le gouvernement a-t-il le droit d'influencer les choix des individus en ce qui concerne l'investissement dans leur capital social? La conclusion générale à laquelle sont arrivés les présentateurs de la conférence était un « peut-être » ferme.

De plus, l'intérêt croissant démontré par de nombreuses organisations gouvernementales et intergouvernementales par rapport au concept de capital social va de concert avec les tendances récentes en matière de politiques sociales et illustre ce que le guru de la Troisième Voie, M. Anthony Giddens, qualifie d'émergence de l'État de l'investissement social. L'État de l'investissement social cherche à cibler les dépenses sociales en investissant dans le capital humain de ses citoyens afin de s'assurer que la population soit munie de compétences et de ressources pour faire face aux défis de la vie. Cette vision va de pair avec l'encouragement et le soutien aux investissements potentiellement utiles dans le capital social à titre de ressource complémentaire permettant l'autosuffisance[1].

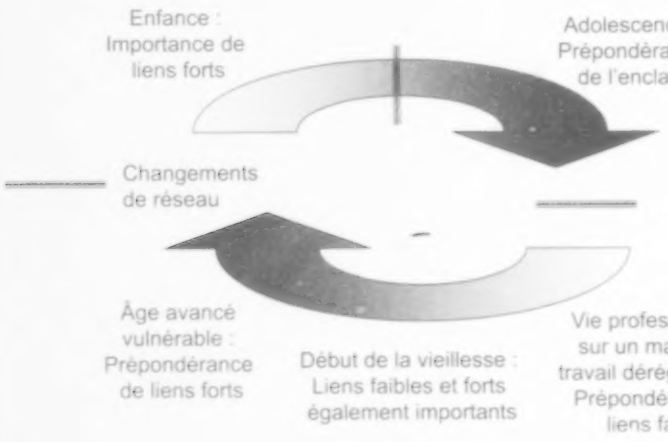
Le gouvernement a-t-il le droit d'influencer les choix des individus en ce qui concerne l'investissement dans leur capital social? Il est clair que la majeure partie des gens ne conçoivent pas les liens sociaux qu'ils tissent comme des moyens d'investissements de la même manière qu'ils conçoivent leurs économies et leur éducation (bien qu'il existe évidemment des exceptions, c'est le cas de certaines professions fondées sur le réseautage). Plus important encore, nous pourrions avancer que les relations sociales que nous choisissons d'entretenir se situent au cœur même de nos libertés les plus fondamentales et que l'État n'a pas droit de regard sur les choix que nous faisons.

Toutefois, comme l'ont souligné plusieurs présentateurs, les gouvernements influencent déjà de maintes façons les formes de capital social. Les décisions sur le transport public et l'habitation, les congés parentaux et l'éducation, les services de garde et les soins aux aînés, pour ne mentionner que ceux-là, façonnent de manière significative les relations sociales que les gens entretiennent. Étant donné que les gouvernements ont un impact significatif sur la formation du capital social, parfois pour le meilleur, d'autres fois pour le pire, serions-nous mieux servis si, en matière de politiques publiques, nous mettions délibérément l'accent sur le capital social? Est-ce que le gouvernement peut aider à exploiter et à façonner le pouvoir du capital social pour assurer un plus grand bien-être individuel et communautaire?

La conclusion générale à laquelle sont arrivés les présentateurs de la conférence était un « peut-être » ferme. Des avertissements répétés ont été formulés mettant en garde les concepteurs de politiques publiques afin qu'ils fassent preuve de prudence lorsque, dans l'élaboration des politiques, ils mettent l'accent de façon trop explicite sur l'investissement dans le capital social. Par exemple, Perri 6 a rappelé qu'il existe peu d'évaluations fiables portant sur l'efficacité de ces interventions conçues intentionnellement pour permettre que le capital social prenne forme (programmes de tutorat, centres d'accueil à vocation particulière, formation pour le développement des aptitudes de camaraderie, etc.). De plus, il a fait remarquer que le fait de promouvoir un seul type de capital social, tel que créer des liens entre des communautés disparates, pour en arriver à une série d'objectifs en matière de politiques peut entraîner des conséquences imprévues s'avérant dommageables pour les autres formes de capital social, tels que des liens forts au sein de communautés nécessaires à l'accomplissement d'autres objectifs de politiques. En effet, Perri 6 a souligné que, tout au long de notre vie, nous avons besoin de tous les types de relations sociales et que, conséquemment, le gouvernement devrait éviter de mettre l'accent sur les bénéfices d'un type au détriment d'un autre. Par exemple, pendant la petite enfance et la vieillesse, des liens forts pour dispenser des soins plus intimes peuvent s'avérer particulièrement importants, tandis que dans nos vies professionnelles, avoir de multiples liens faibles dans un groupe diversifié d'individus peut être plus utile dans certains contextes de carrière (Voir figure 1). Perri 6 a conclu en disant que le gouvernement devrait probablement mettre l'accent sur la réduction des formes extrêmes de « dommages aux réseaux » causés par les services existants au lieu d'introduire de nouveaux programmes dans une tentative de générer de futurs bénéfices pour les réseaux.

FIGURE 1

Les priorités du réseau et le parcours de vie : changements de réseau



(Source : présentation de Perri 6)

Mme Catherine Demers et M. Sylvain Côté, dressant un portrait du projet de capital social du PRP, ont adopté une perspective similaire en regard des applications potentielles du capital social. Au lieu de cautionner de larges programmes pour façonner directement les modalités d'investissement dans le capital social, ils ont proposé au gouvernement un rôle plus adéquat : celui d'adopter une optique centrée sur le capital social afin de s'assurer que les interventions dans le cadre des programmes ne soient pas vouées à l'échec en raison d'un manque de considération de leur impact sur les liens sociaux existants, et de mettre en place des conditions favorables permettant aux individus et aux organisations d'investir dans leurs réseaux sociaux au moment de faire des choix (comme par exemple, les programmes de congés parentaux, la conception de programmes de formation en emploi incluant la possibilité d'établir des relations utiles, l'accès aux activités communautaires et de loisirs, ou en parrainant les programmes d'échange pour les jeunes). Tel que mentionné par M. Maurice Lévesque (Université d'Ottawa), les gouvernements devraient mettre l'accent sur « la création d'occasions » plutôt que sur « l'imposition de pratiques ».

En matière de politiques publiques et dans certains secteurs particuliers, le capital social prend toute son importance. Mme Demers et M. Côté ont fait remarquer que ce concept est particulièrement pertinent dans le cadre de politiques visant une meilleure intégration des groupes à risque d'exclusion sociale (par exemple, les nouveaux immigrants, les chômeurs à long terme, les jeunes à risque, certaines communautés autochtones, les personnes âgées vulnérables) et dans celui de politiques visant à fournir un soutien au cours des transitions de la vie qui peuvent s'avérer difficiles (comme c'est le cas de la petite enfance, de l'insertion au marché du travail et de la vieillesse). Dans chaque cas, la disponibilité (ou non) de réseaux sociaux de soutien peut être particulièrement importante pour le bien-être individuel.

Afin d'examiner ce potentiel de façon plus détaillée, le PRP en collabora-

Capital social en action
Études thématiques sur les politiques

Application de la perspective du capital social aux Premières nations – Cas du service de police communautaire autochtone, Ralph Matthews, Université de la Colombie-Britannique et Rochelle Côté, Université de Toronto.

Capital social et développement communautaire, Johanne Charbonneau, Institut national de la recherche scientifique (INRS), Université du Québec.

Capital social et pauvreté, Maurice Lévesque, Université d'Ottawa.

Rôle du capital social dans la prévention des crimes dans les collectivités, Ray Corrado, Université Simon Fraser.

Rôle du capital social pour bien vieillir, Norah Keating, Université de l'Alberta.

Rôle du capital social, engagements civiques des jeunes citoyens et renouveau démographique, Dietlind Stolle et Cesi Cruz, Université McGill.

Rôle du capital social et résultats scolaires dans les collectivités autochtones, Jerry White, Paul Maxim et Nicholas Spence, Université de Western Ontario.

tion avec plusieurs ministères fédéraux a parrainé une série d'études fédérales présentées à la conférence.

Par exemple, M^me^ Norah Keating (Université de l'Alberta) a abordé l'impact du capital social sur la question de bien vieillir et ce que cela peut signifier en matière de développement de programmes et de politiques. Elle a amené l'argument selon lequel les attentes croissantes auxquelles doivent répondre les aidants naturels semblent contraires à la promotion d'un type de capital social de type « bonding » pouvant entraîner des résultats positifs lorsqu'il est question de bien vieillir. Les relations avec les proches peuvent être considérablement tendues, en raison de l'emploi, des déboursés, des coûts sociaux et de santé, imposés aux aidants naturels. Si bien vieillir signifie entretenir des interactions positives avec les proches, les services et les programmes qui réduisent le fardeau assumé par les réseaux de soins de personnes âgées, comme par exemple la prestation de services à domicile ainsi que les programmes qui soutiennent directement les réseaux de soins (répit, congé pour soins prodigués par compassion), peuvent être particulièrement importants.

En ce qui a trait à certains secteurs, nous en connaissons très peu sur le rôle et l'influence des réseaux sociaux pour préconiser des politiques en toute confiance. Abordant les défis de l'engagement (ou désengagement) civique des jeunes Canadiens, M. Dietlind Stolle (Université McGill) a noté qu'alors que nous en connaissons passablement sur l'influence potentielle des programmes civiques développés à l'école, très peu d'études sont consacrées aux effets de la participation des jeunes à l'extérieur du milieu scolaire. Alors que l'information disponible confirme que ces liens sociaux peuvent entraîner des effets importants et durables sur la participation civique, il demeure nécessaire d'effectuer plus de recherches. Nous devrions avoir une meilleure compréhension de cette dynamique lorsque M. Stolle et M^me^ Madeleine Gauthier (Institut national de la recherche scientifique) finaliseront leur étude longitudinale, financée par le CRSH, sur la participation civique des adolescents de l'Ontario et du Québec.

Rien de surprenant au fait que tous les présentateurs aient affirmé clairement que le capital social n'est pas une cure miracle qui solutionnera tous les problèmes auxquels font face les politiques publiques. M. Jerry White (Université de Western Ontario) et M. John Field (Université de Stirling) ont tous deux souligné qu'en termes d'atteinte d'aspirations éducationnelles, le capital social peut expliquer seulement un niveau modeste de la variance dans les résultats, plusieurs autres facteurs étant beaucoup plus importants. De plus, c'est seulement au niveau de certains seuils que le capital social peut être un facteur influent. Lorsque l'on ne détient aucun capital social, un accroissement même modeste peut faire une grande différence dans les résultats. Toutefois, plus de capital social n'entraîne pas toujours de meilleurs résultats. Alors que les liens sociaux d'une personne peuvent, par le renforcement et les sanctions, susciter l'accomplissement des aspirations éducationnelles, ils peuvent aussi avoir l'effet inverse dans des familles ou des communautés « méfiées serrées », où si les parents et les autres membres de la famille ont peu d'aspirations éducationnelles. Ceci ne signifie pas que le capital social ne soit pas important, mais plutôt qu'il doit être considéré par rapport à diverses ressources et facteurs qui peuvent faire la différence pour atteindre des buts et des objectifs spécifiques.

À plusieurs reprises, les présentateurs ont mis l'accent sur l'importance pour les exécutants des politiques et des programmes, de prendre en considération le leadership, les compétences et la culture organisationnelle

Capital social en action
Études thématiques sur les politiques

Application de la perspective du capital social aux Premières nations – Cas du service de police communautaire autochtone, Ralph Matthews, Université de la Colombie-Britannique et Rochelle Côté, Université de Toronto.

Capital social et développement communautaire, Johanne Charbonneau, Institut national de la recherche scientifique (INRS), Université du Québec.

Capital social et pauvreté, Maurice Lévesque, Université d'Ottawa.

Rôle du capital social dans la prévention des crimes dans les collectivités, Ray Corrado, Université Simon Fraser.

Rôle du capital social pour bien vieillir, Norah Keating, Université de l'Alberta.

Rôle du capital social, engagements civiques des jeunes citoyens et renouveau démographique, Dietlind Stolle et Cesi Cruz, Université McGill.

Rôle du capital social et résultats scolaires dans les collectivités autochtones, Jerry White, Paul Maxim et Nicholas Spence, Université de Western Ontario.

tion avec plusieurs ministères fédéraux a parrainé une série d'études fédérales présentées à la conférence.

Par exemple, M[me] Norah Keating (Université de l'Alberta) a abordé l'impact du capital social sur la question de bien vieillir et ce que cela peut signifier en matière de développement de programmes et de politiques. Elle a amené l'argument selon lequel les attentes croissantes auxquelles doivent répondre les aidants naturels semblent contraires à la promotion d'un type de capital social de type « bonding » pouvant entraîner des résultats positifs lorsqu'il est question de bien vieillir. Les relations avec les proches peuvent être considérablement tendues, en raison de l'emploi, des déboursés, des coûts sociaux et de santé, imposés aux aidants naturels. Si bien vieillir signifie entretenir des interactions positives avec les proches, les services et les programmes qui réduisent le fardeau assumé par les réseaux de soins de personnes âgées, comme par exemple la prestation de services à domicile ainsi que les programmes qui soutiennent directement les réseaux de soins (répit, congé pour soins prodigués par compassion), peuvent être particulièrement importants.

En ce qui a trait à certains secteurs, nous en connaissons très peu sur le rôle et l'influence des réseaux sociaux pour préconiser des politiques en toute confiance. Abordant les défis de l'engagement (ou désengagement) civique des jeunes Canadiens, M. Dietlind Stolle (Université McGill) a noté qu'alors que nous en connaissons passablement sur l'influence potentielle des programmes civiques développés à l'école, très peu d'études sont consacrées aux effets de la participation des jeunes à l'extérieur du milieu scolaire. Alors que l'information disponible confirme que ces liens sociaux peuvent entraîner des effets importants et durables sur la participation civique, il demeure nécessaire d'effectuer plus de recherches. Nous devrions avoir une meilleure compréhension de cette dynamique lorsque M. Stolle et M[me] Madeleine Gauthier (Institut national de la recherche scientifique) finaliseront leur étude longitudinale, financée par le CRSH, sur la participation civique des adolescents de l'Ontario et du Québec.

Rien de surprenant au fait que tous les présentateurs aient affirmé clairement que le capital social n'est pas une cure miracle qui solutionnera tous les problèmes auxquels font face les politiques publiques. M. Jerry White (Université de Western Ontario) et M. John Field (Université de Stirling) ont tous deux souligné qu'en termes d'atteinte d'aspirations éducationnelles, le capital social peut expliquer seulement un niveau modéré de la variance dans les résultats, plusieurs autres facteurs étant beaucoup plus importants. De plus, c'est seulement au niveau de certains seuils que le capital social peut être un facteur influent. Lorsque l'on ne détient aucun capital social, un accroissement même modéré peut faire une grande différence dans les résultats. Toutefois, plus de capital social n'entraîne pas toujours de meilleurs résultats. Alors que les liens sociaux d'une personne peuvent, par le renforcement et les sanctions, susciter l'accomplissement des aspirations éducationnelles, ils peuvent aussi avoir l'effet inverse dans des familles ou des communautés « tricotées serrées », ou si les parents et les autres membres de la famille ont peu d'aspirations éducationnelles. Ceci ne signifie pas que le capital social ne soit pas important, mais plutôt qu'il doit être considéré par rapport à diverses ressources et facteurs qui peuvent faire la différence pour atteindre des buts et des objectifs spécifiques.

À plusieurs reprises, les présentateurs ont mis l'accent sur l'importance pour les exécutants des politiques et des programmes, de prendre en considération le leadership, les compétences et la culture organisationnelle

des réseaux sociaux locaux s'ils veulent réussir. Par exemple, M. Jerry White a raconté que les efforts pour promouvoir les programmes préscolaires consacrés aux jeunes maoris n'ont réussi qu'après que les officiers gouvernementaux aient créé des liens personnels et informels avec les communautés locales et les familles, de manière à permettre aux parents maoris d'établir leurs propres programmes consacrés à la petite enfance. M[me] Johanne Charbonneau (de l'INRS à Montréal) a constaté que les initiatives de développement communautaire étaient plus réussies lorsque les gouvernements laissaient la conduite de ces activités aux réseaux locaux et se limitaient à offrir du financement et de l'expertise fiable (y compris des médiateurs entre réseaux) aux organisations locales.

Ceci dit, plusieurs présentateurs ont souligné le fait que les agents gouvernementaux ne sont pas simplement des mandarins distants à Ottawa, mais plutôt des « bureaucrates de la rue », comme l'a si bien dit M. Michael Lipsky. Plusieurs ont insisté sur le fait que nous devrions porter beaucoup plus d'attention à la qualité des liens entre les prestataires de services publics locaux et les usagers (i.e., capital social de type « linking »). Professeurs, docteurs, travailleurs sociaux, officiers des tribunaux de niveau inférieur, agents des services juridiques et intervenants de première ligne sont tous des agents du gouvernement ayant un grand pouvoir discrétionnaire par rapport aux bénéfices et sanctions publiques. Tel que défendu par M. Michael Woolcock, ce sont ces agents qui relient l'État aux citoyens locaux. La qualité de leur relation directe a un impact considérable sur le succès ou l'échec relatifs en matière de services publics. En tant que parents, nous sommes en général plus concernés par la qualité de la relation existant entre le professeur et notre enfant que par le programme établi par la province. De la même façon, la qualité de la relation avec notre médecin est une de nos considérations premières en ce qui a trait à l'état du système des soins de santé. Dans son travail sur la prévention du crime, M. Ray Corrado démontre l'importance des travailleurs de première ligne, de la police, jusqu'aux éducateurs de la petite enfance.

M. Woolcock a toutefois suggéré que trop souvent les politiques publiques vont à l'encontre de la responsabilité individuelle et de la réceptivité auxquelles s'attendent les gens dans leurs relations avec les prestataires de services publics, au lieu de rester centrées sur une offre de services standardisés, non adaptée à la situation et dépersonnalisée. Perri 6 a noté que nombre de professionnels du secteur public au Royaume-Uni ont une longue histoire en termes de réflexion en matière de réseaux sociaux et comment ces derniers sont reliés à leur bien-être. Ce qui est le cas des services consacrés à l'insertion et de certains programmes de soins. Néanmoins, il a exprimé son inquiétude quant au fait qu'au cours des dernières décennies, cette capacité de soutien pastoral et de développement ait été minée, ayant ainsi perdu de la valeur.

Toutefois, investir dans le développement du capital social de type « linking » solidifiant les relations entre les prestataires de services publics et les usagers n'est pas une tâche facile. Il existe des tensions réelles entre, d'un côté les initiatives pour une offre de services plus personnalisés et de l'autre, la nécessité pour le gouvernement d'être vu comme étant impartial et, de le rester. Cette question fut précisément abordée notamment par M. Ralph Matthews (Université de la Colombie-Britannique) et M[me] Rochelle Côté (Université de Toronto) dans leur étude sur les politiques consacrées aux communautés autochtones. Dans cette étude nous apprenons que des agents de police profondément attachés à leur communauté locale peuvent vivre un stress considérable pour demeurer impartiaux dans l'exécution de leurs fonctions.

Nous devrions porter beaucoup plus d'attention à la qualité des liens entre les prestataires de services publics locaux et les usagers. La qualité de ces relations déterminé le succès ou l'échec relatifs en matière de services publics.

Les recherches consacrées au capital social soutiennent clairement l'idée que généralement connaître des gens, ça paie. Est-ce que le gouvernement aurait intérêt à savoir ça? Probablement. Toutefois, les participants aux sessions de la conférence ont insisté sur le fait qu'il faut agir prudemment. Cela signifie qu'en agissant avec prudence et en ayant des objectifs modestes, nous apprendrons à mieux valoriser et à soutenir davantage le développement d'un capital social fructueux par le biais des expériences pratiques de nos programmes et de nos prestations de services. ●

– RJ

Note

1 À la conférence, cette idée a été abordée par M[me] Ruth Lister, de l'Université de Loughborough, Royaume Uni. Veuillez consulter les documents « Nouvelles orientations stratégiques dans les pays de l'OCDE » dans ce rapport.

Où achetez-vous votre café?

Exploration des possibilités offertes par l'économie sociale

Lors de la session consacrée à l'économie sociale, un débat imprévu sur les cafés a quelque peu illustré sa complexité. Alors que certains participants estimaient louables les pratiques à responsabilité sociale adoptées par les cafés à vocation lucrative, d'autres soulignaient que ces établissements ne fournissent qu'un pâle reflet des efforts engagés par ceux qui privilégient des objectifs autres que la poursuite du profit. De manière plus générale, les analyses portant sur l'économie sociale semblent être influencées par des valeurs et, par ce que nous appelons des idéologies. Ceci constitue un défi de taille pour les chercheurs qui, dans leurs analyses, tentent de porter un regard objectif.

L'économie sociale est une toute nouvelle bannière sous laquelle se regroupent plusieurs organisations qui, depuis plus d'un siècle, ont produit et offert, surtout au niveau communautaire, des biens et services au Canada et dans le monde. Ces organisations ne font pas partie du gouvernement et se distinguent des entreprises commerciales puisqu'elles impliquent un grand nombre d'intervenants au niveau de la prise de décision et réinvestissent les éventuels profits pour développer la mission de l'organisation. Certaines coopératives, comme les coopératives d'épargne et de crédit ainsi que des organisations à but non lucratif en sont des exemples.

Plus récemment, le terme entreprise sociale désigne ce type d'organisations. Au cours de la dernière décennie, beaucoup d'attention fut portée sur l'économie sociale (particulièrement en Europe et au Québec), considérée comme un moyen prometteur pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion et faire face à d'autres enjeux importants. L'intérêt du gouvernement fédéral à ce sujet s'est intensifié comme le démontrent les mentions au dernier budget fédéral et dans les récents discours du Trône.

Développement social Canada élabore un cadre de politiques visant

Faire de l'économie sociale une composante du coffre à outils de la politique sociale canadienne.

Extrait du discours prononcé par l'honorable Eleni Bakopanos

Le gouvernement fédéral commence tout juste à saisir toutes les possibilités qu'offrent les entreprises et organismes oeuvrant dans le domaine de l'économie sociale. C'est pourquoi les gouvernements s'en remettent de plus en plus aux processus et initiatives communautaires pour apporter des solutions locales aux problèmes locaux. Le fonctionnement d'entreprises sociales est intimement lié au concept de responsabilité sociale. En fait, l'économie sociale reprend les valeurs de ce que bon nombre appellent aujourd'hui l'économie éthique, à savoir la conscience sociale des entreprises et les activités qui favorisent le bien-être socio-économique, l'inclusion et la justice.

C'est en recourant aux entreprises locales qu'on pourra le mieux traiter la question de l'économie sociale. En tant que chercheurs et décideurs, il nous incombe de déterminer les méthodes pertinentes qui favoriseront la croissance de l'économie sociale. Il peut s'agir de repenser notre façon de traiter les organismes sans but lucratif de petite et moyenne taille comparativement aux organismes à but lucratif de même importance. On peut par exemple se demander ce qui arriverait si nous les traitions sur un pied d'égalité. Nous devons répondre à d'autres questions en élaborant un cadre stratégique. Comment accroître la participation des organismes de soutien dans la collectivité et comment améliorer leur relation avec les entreprises locales? Quels sont les outils et les ressources que nous pouvons fournir pour faciliter l'établissement de réseaux aux niveaux régional, national et international? Et enfin, comment établir un niveau de cohérence local, c'est-à-dire une relation cohérente entre les entreprises d'économie sociale, les autres entreprises communautaires et les programmes publics? ●

Un grand nombre d'analyses poussées sur l'économie sociale sont venues enrichir la conférence. Ces analyses étaient présentées par divers intervenants, notamment, la secrétaire parlementaire responsable du secteur, des membres de la communauté académique du Canada et du Royaume Uni, des représentants d'Industrie Canada ainsi que du Projet de recherche sur les politiques. Il s'est avéré évident que la détermination du moment et la manière les gouvernements devraient assurer leur soutien à l'économie sociale est un enjeu horizontal, nécessitant la collaboration entre chercheurs, intervenants et concepteurs de politiques des milieux gouvernemental et non gouvernemental. Par exemple, lorsqu'il a exposé les travaux de Développement social Canada consacrés au développement du cadre d'orientation d'une politique à long terme, Allen Zeesman a mis l'accent sur l'importance de la relation entre l'économie sociale et le développement communautaire. ●

à soutenir l'économie sociale à long terme. La secrétaire parlementaire responsable de l'économie sociale, M^me^ Eleni Bakopanos, préside la table ronde nationale sur l'économie sociale qui a pour mandat de favoriser le dialogue et de formuler des recommandations. Industrie Canada et les agences de développement régional assurent le leadership en matière de développement et d'application des lignes directrices du programme annoncées dans le budget de 2004. Le Conseil de recherche en sciences humaines du Canada (CRSH) appuiera la recherche de collectivité en matière d'économie sociale, et il incorporera de la documentation et le partage des pratiques exemplaires dans tout le pays.

Lors de son discours à un déjeuner de la conférence, M^me^ Bakopanos a indiqué que l'économie sociale est de plus en plus utilisée à titre de complément aux transferts aux individus, aux familles et à grande échelle pour financer les systèmes universels. Elle a souligné l'importance de l'entreprise sociale comme outil de développement pouvant apporter des solutions locales aux problèmes locaux. Abordant la question des priorités spécifiques, M^me^ Bakopanos a présenté les recherches consacrées aux expériences les mieux réussies et les plus performantes, leur statut fiscal, leur traitement sous la loi régissant les entreprises sociales et leurs besoins en matière de planification stratégique et financière. Les outils et ressources nécessaires à la conception de réseaux aux niveaux régional, national et international ont été également mentionnés. Elle a également qualifié de primordiale la question concernant la création de relations cohésives entre les entreprises sociales, les autres entreprises communautaires et celles à vocation non lucrative ainsi que les organisations bénévoles.

M. Mel Evans (Université du Middlesex) a mis l'accent sur l'importance du rôle du gouvernement dans la réduction des barrières freinant la

Où achetez-vous votre café?

Exploration des possibilités offertes par l'économie sociale

Lors de la session consacrée à l'économie sociale, un débat imprévu sur les cafés a quelque peu illustré sa complexité. Alors que certains participants estimaient louables les pratiques à responsabilité sociale adoptées par les cafés à vocation lucrative, d'autres soulignaient que ces établissements ne fournissent qu'un pâle reflet des efforts engagés par ceux qui privilégient des objectifs autres que la poursuite du profit. De manière plus générale, les analyses portant sur l'économie sociale semblent être influencées par des valeurs et, par ce que nous appelons des idéologies. Ceci constitue un défi de taille pour les chercheurs qui, dans leurs analyses, tentent de porter un regard objectif.

L'économie sociale est une toute nouvelle bannière sous laquelle se regroupent plusieurs organisations qui, depuis plus d'un siècle, ont produit et offert, surtout au niveau communautaire, des biens et services au Canada et dans le monde. Ces organisations ne font pas partie du gouvernement et se distinguent des entreprises commerciales puisqu'elles impliquent un grand nombre d'intervenants au niveau de la prise de décision et réinvestissent les éventuels profits pour développer la mission de l'organisation. Certaines coopératives, comme les coopératives d'épargne et de crédit ainsi que des organisations à but non lucratif en sont des exemples.

Plus récemment, le terme entreprise sociale désigne ce type d'organisations. Au cours de la dernière décennie, beaucoup d'attention fut portée sur l'économie sociale (particulièrement en Europe et au Québec), considérée comme un moyen prometteur pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion et faire face à d'autres enjeux importants. L'intérêt du gouvernement fédéral à ce sujet s'est intensifié comme le démontrent les mentions au dernier budget fédéral et dans les récents discours du Trône.

Développement social Canada élabore un cadre de politiques visant

Faire de l'économie sociale une composante du coffre à outils de la politique sociale canadienne.

Extrait du discours prononcé par l'honorable Eleni Bakopanos

Le gouvernement fédéral commence tout juste à saisir toutes les possibilités qu'offrent les entreprises et organismes oeuvrant dans le domaine de l'économie sociale. C'est pourquoi les gouvernements s'en remettent de plus en plus aux processus et initiatives communautaires pour apporter des solutions locales aux problèmes locaux. Le fonctionnement d'entreprises sociales est intimement lié au concept de responsabilité sociale. En fait, l'économie sociale reprend les valeurs de ce que bon nombre appellent aujourd'hui l'économie éthique, à savoir la conscience sociale des entreprises et les activités qui favorisent le bien-être socio-économique, l'inclusion et la justice.

C'est en recourant aux entreprises locales qu'on pourra le mieux traiter la question de l'économie sociale. En tant que chercheurs et décideurs, il nous incombe de déterminer les méthodes pertinentes qui favoriseront la croissance de l'économie sociale. Il peut s'agir de repenser notre façon de traiter les organismes sans but lucratif de petite et moyenne taille comparativement aux organismes à but lucratif de même importance. On peut par exemple se demander ce qui arriverait si nous les traitions sur un pied d'égalité. Nous devons répondre à d'autres questions en élaborant un cadre stratégique. Comment accroître la participation des organismes de soutien dans la collectivité et comment améliorer leur relation avec les entreprises locales? Quels sont les outils et les ressources que nous pouvons fournir pour faciliter l'établissement de réseaux aux niveaux régional, national et international? Et enfin, comment établir un niveau de cohérence local, c'est-à-dire une relation cohérente entre les entreprises d'économie sociale, les autres entreprises communautaires et les programmes publics? ●

Un grand nombre d'analyses poussées sur l'économie sociale sont venues enrichir la conférence. Ces analyses étaient présentées par divers intervenants, notamment, la secrétaire parlementaire responsable du secteur, des membres de la communauté académique du Canada et du Royaume Uni, des représentants d'Industrie Canada ainsi que du Projet de recherche sur les politiques. Il s'est avéré évident que la détermination du moment et la manière les gouvernements devraient assurer leur soutien à l'économie sociale est un enjeu horizontal, nécessitant la collaboration entre chercheurs, intervenants et concepteurs de politiques des milieux gouvernemental et non gouvernemental. Par exemple, lorsqu'il a exposé les travaux de Développement social Canada consacrés au développement du cadre d'orientation d'une politique à long terme, Allen Zeesman a mis l'accent sur l'importance de la relation entre l'économie sociale et le développement communautaire. ●

à soutenir l'économie sociale à long terme. La secrétaire parlementaire responsable de l'économie sociale, M[me] Eleni Bakopanos, préside la table ronde nationale sur l'économie sociale qui a pour mandat de favoriser le dialogue et de formuler des recommandations. Industrie Canada et les agences de développement régional assurent le leadership en matière de développement et d'application des lignes directrices du programme annoncées dans le budget de 2004. Le Conseil de recherche en sciences humaines du Canada (CRSH) appuiera la recherche de collectivité en matière d'économie sociale, et il incorporera de la documentation et le partage des pratiques exemplaires dans tout le pays.

Lors de son discours à un déjeuner de la conférence, M[me] Bakopanos a indiqué que l'économie sociale est de plus en plus utilisée à titre de complément aux transferts aux individus, aux familles et à grande échelle pour financer les systèmes universels. Elle a souligné l'importance de l'entreprise sociale comme outil de développement pouvant apporter des solutions locales aux problèmes locaux. Abordant la question des priorités spécifiques, M[me] Bakopanos a présenté les recherches consacrées aux expériences les mieux réussies et les plus performantes, leur statut fiscal, leur traitement sous la loi régissant les entreprises sociales et leurs besoins en matière de planification stratégique et financière. Les outils et ressources nécessaires à la conception de réseaux aux niveaux régional, national et international ont été également mentionnés. Elle a également qualifié de primordiale la question concernant la création de relations cohésives entre les entreprises sociales, les autres entreprises communautaires et celles à vocation non lucrative ainsi que les organisations bénévoles.

M. Mel Evans (Université du Middlesex) a mis l'accent sur l'importance du rôle du gouvernement dans la réduction des barrières freinant la

croissance des entreprises sociales. Il a décrit les récents efforts de l'Union européenne pour assurer un soutien à l'économie sociale au Royaume Uni dont les modifications aux politiques de gouvernance des entreprises favorisant la création des *sociétés d'intérêts communautaires*. Ces organisations utilisent un tout nouveau genre de structure organisationnelle pour les organisations à but non lucratif. M. Evans a apporté plusieurs documents comportant de l'information additionnelle permettant de dresser un portrait de la *Strategy for Social Enterprise* adoptée au Royaume-Uni et de présenter des suggestions pour les entreprises sociales, en plus de servir de guide aux chercheurs.

Les initiatives gouvernementales fédérales visant à apporter un soutien à l'économie sociale doivent considérer les développements au Québec, surtout ceux ayant eu lieu depuis le milieu des années quatre-vingt-dix. Ces développements ont été abordés par M. Jean-Marc Fontan (Université du Québec à Montréal). Par exemple, il nous est possible de tirer certaines leçons du modèle de développement qui a rassemblé un grand nombre d'organisations travaillant conjointement dans la recherche et offrant un soutien technique et financier aux entreprises sociales. M. Fontan, co-directeur de l'Alliance de recherche entre universités et communautés en économie sociale, a affirmé que combiner l'innovation sociale à l'esprit d'entreprise au niveau communautaire, exige un environnement de politique sociale propice à la promotion de façon simultanée et efficace des objectifs sociaux et économiques.

Dans un travail consacré à l'économie sociale, le PRP a mis l'accent sur l'identification des objets de recherche dont l'étude offrirait des renseignements factuels sur les orientations à donner à la politique. M. Alan Painter du PRP a proposé que les chercheurs concentrent leurs efforts sur l'évaluation des politiques de gouvernance des entreprises et les exigences concernant la divulgation des états comptables qui s'y rattachent et furent introduites dans plusieurs juridictions depuis les 10 ou 15 dernières années. Il conseille aux chercheurs de porter leur regard sur les principes devant orienter les décisions gouvernementales en matière de financement et d'offre de services, ainsi que sur la découverte d'expériences réussies et le partage des connaissances à leur sujet. Un regard porté sur ces questions aiderait les gouvernements à déterminer le moment propice et la méthode adéquate permettant de soutenir l'économie sociale.

Lors de la période de questions, on a souligné que l'économie sociale inclut d'autres organisations de financement et de soutien, ainsi que des entreprises sociales. On a aussi pu apprendre que l'économie sociale vise des objectifs pouvant ou non être fondés sur le marché et que plusieurs entreprises sociales ne se considèrent pas comme étant uniquement des moyens alternatifs d'offre de services financés par le gouvernement. Il nous paraît clair que les objectifs du gouvernement et ceux des entreprises sociales se chevauchent. Toutefois, le rôle du gouvernement dans le soutien de ces dernières est loin d'être clairement défini.

L'économie sociale a également été examinée lors de la session intitulée « *Expérience pratique : Réduction de la pauvreté et de l'exclusion grâce au capital social* ». La présentation de M[me] Cross-Zambrowski (Projet Chance), s'est avérée particulièrement intéressante. Le Projet Chance est une entreprise sociale offrant des logements et des services de garde à prix modiques aux mères célibataires étudiantes à temps plein. La présentation de M[me] Cross-Zambrowski constitue un nouvel exemple concret démontrant comment les entreprises sociales mettent de l'avant divers objectifs au niveau communautaire.

Plusieurs conférenciers et participants ont signalé l'importance de reconnaître et de tenir compte des diverses expériences pratiques au moment de l'étude ainsi que du développement et de l'implantation de politiques conçues pour apporter un soutien à l'économie sociale. Par exemple, M[me] Eleni Bakopanos a mis l'accent sur la nécessité pour les concepteurs de politiques de participer aux recherches pour assurer la pertinence des travaux sur les politiques. Un soutien effectif à l'économie sociale requiert une collaboration soutenue entre les chercheurs, les concepteurs de politiques, les praticiens et les bénéficiaires visés. M. Allen Zeesman (Développement social Canada) a fait remarquer que la recherche et le développement de politiques doivent rester étroitement liés. L'économie sociale horizontale dépend d'un partenariat durable entre des organisations ayant des mandats divers à l'intérieur et à l'extérieur des gouvernements. ●

– AP

Le PRP prépare actuellement un document issu de la table ronde réunissant le PRP et le CRSH de septembre 2004 ainsi que de la conférence du PRP sur les politiques sociales de décembre 2004. Couvrant également des recherches additionnelles, ce document intitulé « Ce que nous avons besoin de savoir au sujet de l'économie sociale : un guide de recherche sur les politiques » sera conçu de manière à servir de source d'information et de guide pour les chercheurs. ●

croissance des entreprises sociales. Il a décrit les récents efforts de l'Union européenne pour assurer un soutien à l'économie sociale au Royaume Uni dont les modifications aux politiques de gouvernance des entreprises favorisant la création des *sociétés d'intérêts communautaires*. Ces organisations utilisent un tout nouveau genre de structure organisationnelle pour les organisations à but non lucratif. M. Evans a apporté plusieurs documents comportant de l'information additionnelle permettant de dresser un portrait de la *Strategy for Social Enterprise* adoptée au Royaume-Uni et de présenter des suggestions pour les entreprises sociales, en plus de servir de guide aux chercheurs.

Les initiatives gouvernementales fédérales visant à apporter un soutien à l'économie sociale doivent considérer les développements au Québec, surtout ceux ayant eu lieu depuis le milieu des années quatre-vingt-dix. Ces développements ont été abordés par M. Jean-Marc Fontan (Université du Québec à Montréal). Par exemple, il nous est possible de tirer certaines leçons du modèle de développement qui a rassemblé un grand nombre d'organisations travaillant conjointement dans la recherche et offrant un soutien technique et financier aux entreprises sociales. M. Fontan, co-directeur de l'Alliance de recherche entre universités et communautés en économie sociale, a affirmé que combiner l'innovation sociale à l'esprit d'entreprise au niveau communautaire, exige un environnement de politique sociale propice à la promotion de façon simultanée et efficace des objectifs sociaux et économiques.

Dans un travail consacré à l'économie sociale, le PRP a mis l'accent sur l'identification des objets de recherche dont l'étude offrirait des renseignements factuels sur les orientations à donner à la politique. M. Alan Painter du PRP a proposé que les chercheurs concentrent leurs efforts sur l'évaluation des politiques de gouvernance des entreprises et les exigences concernant la divulgation des états comptables qui s'y rattachent et furent introduites dans plusieurs juridictions depuis les 10 ou 15 dernières années. Il conseille aux chercheurs de porter leur regard sur les principes devant orienter les décisions gouvernementales en matière de financement et d'offre de services, ainsi que sur la découverte d'expériences réussies et le partage des connaissances à leur sujet. Un regard porté sur ces questions aiderait les gouvernements à déterminer le moment propice et la méthode adéquate permettant de soutenir l'économie sociale.

Le PRP prépare actuellement un document issu de la table ronde réunissant le PRP et le CRSH de septembre 2004 ainsi que de la conférence du PRP sur les politiques sociales de décembre 2004. Couvrant également des recherches additionnelles, ce document intitulé « Ce que nous avons besoin de savoir au sujet de l'économie sociale : un guide de recherche sur les politiques » sera conçu de manière à servir de source d'information et de guide pour les chercheurs.

Lors de la période de questions, on a souligné que l'économie sociale inclut d'autres organisations de financement et de soutien, ainsi que des entreprises sociales. On a aussi pu apprendre que l'économie sociale vise des objectifs pouvant ou non être fondés sur le marché et que plusieurs entreprises sociales ne se considèrent pas comme étant uniquement des moyens alternatifs d'offre de services financés par le gouvernement. Il nous paraît clair que les objectifs du gouvernement et ceux des entreprises sociales se chevauchent. Toutefois, le rôle du gouvernement dans le soutien de ces dernières est loin d'être clairement défini.

L'économie sociale a également été examinée lors de la session intitulée « *Expérience pratique : Réduction de la pauvreté et de l'exclusion grâce au capital social* ». La présentation de M^me^ Cross-Zambrowski (Projet Chance), s'est avérée particulièrement intéressante. Le Projet Chance est une entreprise sociale offrant des logements et des services de garde à prix modiques aux mères célibataires étudiantes à temps plein. La présentation de M^me^ Cross-Zambrowski constitue un nouvel exemple concret démontrant comment les entreprises sociales mettent de l'avant divers objectifs au niveau communautaire.

Plusieurs conférenciers et participants ont signalé l'importance de reconnaître et de tenir compte des diverses expériences pratiques au moment de l'étude ainsi que du développement et de l'implantation de politiques conçues pour apporter un soutien à l'économie sociale. Par exemple, M^me^ Eleni Bakopanos a mis l'accent sur la nécessité pour les concepteurs de politiques de participer aux recherches pour assurer la pertinence des travaux sur les politiques. Un soutien effectif à l'économie sociale requiert une collaboration soutenue entre les chercheurs, les concepteurs de politiques, les praticiens et les bénéficiaires visés. M. Allen Zeesman (Développement social Canada) a fait remarquer que la recherche et le développement de politiques doivent rester étroitement liés. L'économie sociale horizontale dépend d'un partenariat durable entre des organisations ayant des mandats divers à l'intérieur et à l'extérieur des gouvernements. ●

– AP

EXPLORATION DE NOUVELLES APPROCHES EN MATIÈRE DE POLITIQUE SOCIALE

Comment courtiser un mille-pattes

La gouvernance des politiques sociales au Canada

De façon sommaire, la pratique même des politiques reposant sur des données probantes nous ramènent aux principes élémentaires de l'élaboration d'un travail de recherche : quoi, qui, pourquoi, où, et quand. Cependant, les questions de gouvernance exigent un principe élémentaire additionnel : le comment qui prend en compte la transition de la théorie à la pratique. Il oblige chercheurs et analystes à porter un regard sur les manières dont leurs découvertes seraient utilisées dans le cadre des politiques. Ces considérations, d'une importance cruciale, ont un impact direct sur l'efficacité des politiques sociales au Canada.

Les participants à la conférence se sont montrés très intéressés aux expériences vécues par d'autres pays, en particulier en ce qui a trait aux défis auxquels font face leurs politiques sociales. À ce sujet, tel que souligné par M^me^ Jocelyne Bourgon (ambassadrice et représentante permanente auprès de l'OCDE), il faut noter que les philosophies et les cultures changent passablement d'un endroit à l'autre, créant non seulement des opportunités nouvelles mais entraînant également de nouveaux défis. La diversité ouvre la porte à un grand nombre d'expérimentations pouvant faciliter l'apprentissage. Toutefois, les normes préétablies et les attentes auxquelles les intervenants en matière de politique sociale (par exemple l'État, les marchés, les communautés et les familles) doivent répondre dans le cadre de leurs rôles, limitent, dans la pratique, la transmission de certaines approches. Ce qui est approprié à un pays peut ne pas l'être à un autre. Alors que nous pouvons beaucoup en apprendre des autres pays, les politiques sociales au Canada doivent cependant avoir une saveur unique reflétant les normes et les relations propres à l'identité canadienne. Sur ce point, on en est venu à un consensus.

Un haut niveau de consensus a également été atteint en ce qui a trait à la forme de la structure générale du modèle national de gouvernance. Étant donné que le Canada possède, comme nous le savons, une structure juridictionnelle complexe, l'efficacité de la politique sociale exige une approche coordonnée et multi-juridictionnelle. Le nouveau cadre d'orientation de politique sur l'immigration canadienne démontre comment une telle approche coordonnée peut être élaborée et structurée. Tel qu'il a été mentionné par M^me^ Rosaline Frith (Citoyenneté et Immigration Canada), ce cadre permettra un meilleur niveau de coordination et de partage des connaissances afin de répondre aux objectifs fixés en matière de bien-être économique des immigrants récemment admis ainsi qu'aux besoins de l'économie canadienne. Axées sur ces objectifs, la modélisation et les

consultations auprès d'autres ministères fédéraux, d'autres paliers du gouvernement et auprès du public en général, permettront de dresser la feuille de route des orientations encadrant la politique d'immigration pour la prochaine décennie. Dans un tel contexte, la collaboration de plusieurs juridictions n'est pas seulement une autre composante d'une stratégie plus large, mais bien un principe fondamental servant de guide pour la détermination des tâches ainsi que des modalités de la prise de décision et de l'action.

Bien que cette structure constitue un exemple de processus de politique horizontale intégrée de l'avenir, son approche du haut vers le bas en matière de coordination n'est pas idéale pour faire face aux enjeux entourant les politiques sociales, lesquels peuvent changer significativement d'un endroit à l'autre (par exemple, la pénurie de logements adéquats à prix abordables). La plupart du temps, ces défis nécessitent une approche plus communautaire, ou du bas vers le haut, et, tel que souligné par M^me^ Judith Maxwell (Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques), dont la conception et la portée demeurent au niveau local. Plusieurs modèles de partenariat fondés sur cette approche ont été abordés lors de la conférence. Le modèle de l'Initiative de partenariats en action communautaire a généralement été perçu comme un moyen efficace permettant de soutenir des politiques sociales communautaires tenant compte du fait que les enjeux changent d'un endroit à l'autre. La présentation de M. Russell Mawby sur le *Saskatoon Housing Initiatives Partnership* a également illustré les mérites de l'approche communautaire du bas vers le haut.

Les participants à la conférence ont exprimé des préférences marquées soit pour le modèle de gouvernance du haut vers le bas, soit pour celui du bas vers le haut. On en est toutefois généralement venu à un consensus quant au fait que chacune des approches présente des forces et des faiblesses. Lors de la détermination de la nature spécifique des défis, une approche à portée locale possède des avantages en termes de soutien à l'innovation et permet une meilleure mobilisation des ressources locales et des partenaires (par exemple, le secteur privé et l'économie sociale). Quant à une approche nationale, elle est plus propice à l'analyse de questions structurelles et à celle de défis plus étendus, nécessitant davantage de ressources significatives. La décision sur le modèle de gouvernance à privilégier constitue le défi principal auquel fait face la politique. Cette décision est fondée sur des travaux de recherche pertinents à l'élaboration de politiques, déterminant les relations causales et les niveaux (communautaire, régional ou national) des liens horizontaux reliant les enjeux en matière de politique.

Le 21^e^ siècle sera défini selon un modèle où l'État cherchera à rejoindre les citoyens plutôt que l'inverse.

À l'avenir, le rôle du citoyen sera d'ajouter une nouvelle dimension à ce débat. Alors que les décisions gouvernementales et les relations intergouvernementales continueront probablement d'orienter la conception et l'offre de programmes sociaux au Canada, nous pouvons nous attendre à ce que les citoyens s'engagent davantage. M. Thomas Courchene (Université Queen's) est allé plus loin en affirmant que le 21^e^ siècle sera celui des citoyens. Selon lui, ce siècle sera défini selon un modèle où l'État cherchera à rejoindre les citoyens plutôt que l'inverse.

Les opinions sont partagées quant à la manière dont les gouvernements tenteront de s'adapter à cette nouvelle dynamique. Certains mettent l'accent sur la nécessité d'établir des cadres d'orientation de politique consacrés à la politique sociale et tenant compte du contexte de mondialisation et d'intégration de l'Amérique du Nord. M. Courchene a souligné que la disparité des défis et des intérêts économiques partagés par les régions au Canada dirigera les politiques sociales graduellement vers des modèles de structure asymétrique, similaires à ceux de l'Entente-cadre sur l'union sociale (ECUS), et de l'Accord sur les soins de santé. M. Courchene a observé que grâce à l'accent qu'il met sur les résultats et sur l'obligation de rendre des comptes aux citoyens (et non pas sur les interventions gouvernementales), ce genre de modèle est suffisamment flexible pour permettre un grand nombre d'interactions entre l'État, les marchés, les communautés et les citoyens. Il a permis des progrès considérables au niveau national notamment en ce qui a trait à la santé et aux prestations fiscales pour enfant. Toutefois, les provinces, celle du Québec en particulier, ont simultanément parcouru des chemins différents dans la poursuite des objectifs fixés par leurs politiques et qui correspondaient aux attentes des populations locales.

Deux questions ne sont pas considérées dans le modèle ECUS. La

première : il n'est pas certain qu'un tel modèle soit capable de maintenir l'attachement des individus à l'État canadien. On n'a pas encore répondu à cette question. La deuxième : cette discussion de haut niveau néglige l'importance des divers processus et éléments de soutien requis pour permettre aux citoyens de bien cerner les enjeux entourant les politiques sociales. M^me^ Cynthia Williams (Université Simon Fraser et Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques) et l'ambassadrice Bourgon ont toutes deux fait remarquer que si nous voulons orienter efficacement nos politiques sociales, une approche plus centrée sur le citoyen doit nécessairement prendre en compte nos capacités. Étant donné que le Canada, contrairement à d'autres pays, compte peu d'organisations regroupant des analystes, un effort doit être fait pour soutenir la communauté de chercheurs et les organisations non gouvernementales oeuvrant dans le domaine des politiques sociales. M^me^ Williams a remarqué qu'au Canada notre soutien et notre apprentissage en termes d'innovation demeurent insuffisants, surtout en ce qui a trait à l'appui et à l'utilisation d'innovations introduites au niveau provincial. Elle a également souligné qu'il faut renseigner les citoyens et tenir des forums afin qu'ils puissent inciter le gouvernement à s'engager par rapport aux enjeux entourant les politiques sociales. Elle s'est montrée plutôt optimiste par rapport à certaines initiatives récentes qui vont dans cette direction. C'est le cas de l'Institut canadien d'information sur la santé dont le travail est centré sur l'élaboration d'une infrastructure informationnelle pouvant habiliter les citoyens et leur fournir des outils qui leur permettent de jouer un rôle plus large dans la création et la supervision de politiques sociales.

À la conférence, les débats sur la gouvernance ont permis de soulever une question fondamentale. Sommes-nous capables d'influencer de façon significative l'équilibre existant entre l'État, le marché, les citoyens et les communautés? Comparés aux Européens, nous avons traditionnellement peu d'espaces publics où les gens peuvent se rassembler et participer aux décisions sur les questions de gouvernance. Les systèmes de gouvernance canadiens ont de la difficulté à intégrer une participation élargie des citoyens. Toutefois, faisant face à plusieurs nouveaux défis sociaux et économiques et compte tenu des bénéfices potentiels résultant d'un niveau de participation plus élevé, nous n'avons d'autres choix que de nous engager dans cette voie.

En tout premier lieu, nous devons arriver à un consensus sur ce que nous voulons vraiment accomplir. Sans ce consensus, il nous sera difficile de répondre de façon cohérente aux défis auxquels fait face le développement de nos politiques. À ce propos, des expériences comme celles des Pays-Bas et de la Finlande peuvent s'avérer pertinentes. Bien que leurs expériences ne puissent nous fournir des solutions toutes faites, elles peuvent néanmoins nous diriger vers la voie que nous devons suivre. ●

– SS

COLLABORATEURS

Ali Béjaoui
Alain Denhez
Stephanie El-Batrik
Jeff Frank
Terrance Hunsley
Robert Judge
Jean Kunz
Alan Painter
Stuart Sykes
Jean-Pierre Voyer

Vous trouverez l'information relative à la conférence, y compris les exposés et les discours disponibles, sur le site web du PRP à l'adresse suivante : <www.recherchepolitique.gc.ca>.

première : il n'est pas certain qu'un tel modèle soit capable de maintenir l'attachement des individus à l'État canadien. On n'a pas encore répondu à cette question. La deuxième : cette discussion de haut niveau néglige l'importance des divers processus et éléments de soutien requis pour permettre aux citoyens de bien cerner les enjeux entourant les politiques sociales. M[me] Cynthia Williams (Université Simon Fraser et Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques) et l'ambassadrice Bourgon ont toutes deux fait remarquer que si nous voulons orienter efficacement nos politiques sociales, une approche plus centrée sur le citoyen doit nécessairement prendre en compte nos capacités. Étant donné que le Canada, contrairement à d'autres pays, compte peu d'organisations regroupant des analystes, un effort doit être fait pour soutenir la communauté de chercheurs et les organisations non gouvernementales oeuvrant dans le domaine des politiques sociales. M[me] Williams a remarqué qu'au Canada notre soutien et notre apprentissage en termes d'innovation demeurent insuffisants, surtout en ce qui a trait à l'appui et à l'utilisation d'innovations introduites au niveau provincial. Elle a également souligné qu'il faut renseigner les citoyens et tenir des forums afin qu'ils puissent inciter le gouvernement à s'engager par rapport aux enjeux entourant les politiques sociales. Elle s'est montrée plutôt optimiste par rapport à certaines initiatives récentes qui vont dans cette direction. C'est le cas de l'Institut canadien d'information sur la santé dont le travail est centré sur l'élaboration d'une infrastructure informationnelle pouvant habiliter les citoyens et leur fournir des outils qui leur permettent de jouer un rôle plus large dans la création et la supervision de politiques sociales.

À la conférence, les débats sur la gouvernance ont permis de soulever une question fondamentale. Sommes-nous capables d'influencer de façon significative l'équilibre existant entre l'État, le marché, les citoyens et les communautés? Comparés aux Européens, nous avons traditionnellement peu d'espaces publics où les gens peuvent se rassembler et participer aux décisions sur les questions de gouvernance. Les systèmes de gouvernance canadiens ont de la difficulté à intégrer une participation élargie des citoyens. Toutefois, faisant face à plusieurs nouveaux défis sociaux et économiques et compte tenu des bénéfices potentiels résultant d'un niveau de participation plus élevé, nous n'avons d'autres choix que de nous engager dans cette voie.

En tout premier lieu, nous devons arriver à un consensus sur ce que nous voulons vraiment accomplir. Sans ce consensus, il nous sera difficile de répondre de façon cohérente aux défis auxquels fait face le développement de nos politiques. À ce propos, des expériences comme celles des Pays-Bas et de la Finlande peuvent s'avérer pertinentes. Bien que leurs expériences ne puissent nous fournir des solutions toutes faites, elles peuvent néanmoins nous diriger vers la voie que nous devons suivre. ●

– SS

COLLABORATEURS

Ali Béjaoui
Alain Denhez
Stephanie El-Batrik
Jeff Frank
Terrance Hunsley
Robert Judge
Jean Kunz
Alan Painter
Stuart Sykes
Jean-Pierre Voyer

Vous trouverez l'information relative à la conférence, y compris les exposés et les discours disponibles, sur le site web du PRP à l'adresse suivante : <www.recherchepolitique.gc.ca>.

Publications du PRP sur les politiques sociales

Consultables à www.recherchepolitique.gc.ca

Décembre 2004

Une approche fondée sur les parcours de vie pour l'analyse de la politique sociale : cadre proposé de politique et d'analyse

Cet article présente un cadre analytique décrivant les objectifs et les résultats des politiques sociales. Il donne à penser qu'une approche fondée sur le parcours de vie, axée sur les trajectoires des individus tout au long de leur vie, est la base nécessaire pour l'établissement du cadre en question. À tout le moins, le cadre proposé fournit une façon de conceptualiser la relation entre les individus et la société qui est cohérente avec les écoles de pensée sur la politique sociale. Il représenterait également un outil politique pratique menant à l'élaboration de politiques sociales vraiment fondées sur les preuves.

Novembre 2004

Pauvreté et exclusion : Approches normatives de la recherche sur les politiques

La compréhension des enjeux liés à l'égalité qui sont à la base de l'infrastructure actuelle de nos politiques sociales est antérieure à la Charte canadienne des droits et libertés. La jurisprudence en matière de droits de la personne, de droits à l'égalité et de droits internationaux a beaucoup évolué depuis. De plus, l'adhésion du Canada à plusieurs ententes internationales relatives aux droits de la personne ne se reflète généralement pas dans la législation canadienne ni dans l'élaboration des politiques nationales. Ce rapport étudie ces revirements normatifs et défend l'idée d'une intégration systématique des normes juridiques au début du processus d'élaboration de politiques horizontales.

Septembre 2004

Atelier d'experts sur la mesure du capital social pour des fins de politiques publiques

Rapport de synthèse

Le rapport de synthèse de l'atelier d'experts sur la mesure du capital social à des fins de politiques publiques reprend les grandes lignes des présentations et des discussions d'experts, réunis à Ottawa le 8 juin 2004, afin d'examiner différentes stratégies de mesure utilisées dans la recherche sur le capital social. L'exercice visait à identifier les éléments essentiels d'une « boîte à outils » permettant de mesurer le capital social pour des fins d'élaboration et d'évaluation de politiques et de programmes gouvernementaux.

Août 2004

Capacité financière et pauvreté

Document de discussion

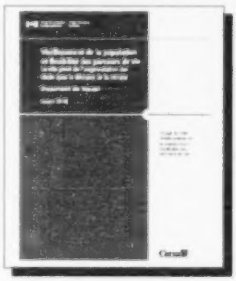
Ce document, préparé par *Social and Enterprise Development Innovations* (SEDI), porte sur l'éducation en matière de finances et de consommation comme stratégie complémentaire pour la constitution d'actifs. Il comporte un examen de la recherche existante et des initiatives en cours au Canada et à l'étranger.

Juillet 2004

Vues sur la flexibilité des parcours de vie et le vieillissement de la population du Canada

Document de discussion

Ce document décrit les méthodologies adoptées ainsi que les résultats issus de groupes de discussion qui ont été organisés afin de mieux comprendre les préférences des Canadiens à l'égard de l'allocation du temps pour le travail, l'éducation, les soins et les loisirs tout au cours de la vie, ainsi que leurs préférences à l'égard du moment de leur retraite. On a aussi demandé aux participants à ces groupes de discussion d'exprimer leurs opinions à l'égard de politiques qui appuieraient une réallocation du temps au cours de la vie.



Mars 2004

Vieillissement de la population et flexibilité des parcours de vie

Document de travail

Le Projet de recherche sur les politiques étudie l'hypothèse que des gains sociaux et économiques importants peuvent être réalisés à l'aide de politiques favorisant des modifications de l'allocation du temps tout au cours de la vie. Ce document de travail présente les questions clés de recherche qui guident ce projet interministériel. Le document présente les résultats obtenus jusqu'à maintenant et identifie le travail qui reste à faire.

Annexes
Programme de la conférence

Jour 1
Le 13 décembre 2004

Séance d'ouverture

Défis et possibilités pour la politique sociale au Canada
Michael Wernick, sous-secrétaire du Cabinet, Planification et consultations, Bureau du Conseil privé

Les projets de politique sociale du Projet de recherche sur les politiques
Jean-Pierre Voyer, directeur exécutif, Projet de recherche sur les politiques

Séance plénière

Vieillissement de la population et flexibilité des parcours de vie

Président **Marc Renaud,** président, Conseil de recherches en sciences humaines du Canada

Conférenciers *Les défis économiques et fiscaux liés au vieillissement de la population*
Paul-Henri Lapointe, sous-ministre adjoint, Finances Canada

Le temps, le travail, et les choix de vie
Terry Hunsley, directeur principal de projet, Projet de recherche sur les politiques
Alain Denhez, directeur adjoint de projet, Projet de recherche sur les politiques

Une plus grande flexibilité d'utilisation du temps en réponse au problème du vieillissement de la population
Anne-Marie Guillemard, Centre d'Étude des Mouvements Sociaux, Université Paris V, Sorbonne

Les nouveaux outils statistiques pour l'analyse du parcours de vie
Michael Wolfson, statisticien en chef adjoint du Canada, Secteur de l'analyse et développement, Statistique Canada

Commentateur **Peter Hicks,** sous-ministre adjoint, Politiques et orientation stratégique, Développement social Canada

Séance plénière

Pauvreté et exclusion sociale

Présidente **Peter Hicks,** sous-ministre adjoint, Politiques et orientation stratégique, Développement social Canada

Conférenciers *Nouvelles approches pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion*
Jeff Frank, directeur de projet, Projet de recherche sur les politiques
Jean Kunz, directrice adjointe de projet, Projet de recherche sur les politiques

Élaboration d'indicateurs d'exclusion sociale
Tania Burchardt, CASE, London Scool of Economics

Recours aux tribunaux pour résoudre le problème de l'exclusion
Mary Eberts, La Chaire Gordon F. Hensderson des droits de la personne

Application de la perspective du parcours de vie à l'exclusion
Graham Room, Département des sciences sociales et politiques, Université de Bath

Jour 1
December 13, 2004

Séance plénière

Le capital social pour la politique sociale : établissement des réseaux et renforcement des collectivités

Présidente **Margaret Biggs,** secrétaire adjointe du cabinet, Priorités et planification, Bureau du Conseil privé

Conférenciers *Évaluation du rôle du capital social pour les politiques publiques au Canada*
Catherine Demers, directrice de projet, Projet de recherche sur les politiques
Sylvain Côté, agent principal de recherche en politiques, Projet de recherche sur les politiques

Leçons tirées de la recherche et des politiques internationales
Michael Woolcock, spécialiste supérieur des sciences sociales, Banque mondiale

Applications stratégiques, capital social et pauvreté
Perri 6, chargé d'études principal, Université de Birmingham

Commentatrice **Penelope Rowe,** présidente et directrice générale, Community Services Council

Jour 2
Le 14 décembre 2004

Séance plénière

Nouvelles approches et orientations politiques dans les pays de l'OCDE

Présidente **Jocelyne Bourgon,** ambassadrice, représentante permanente du Canada à l'OCDE

Conférenciers **Mikko Kautto,** responsable de projet, Bureau du Premier ministre, Finlande
Ruth Lister, professeure en politique sociale, Université Loughborough
Mark Pearson, chef de la division de politique sociale, Organisation de coopération et de développement économiques
Gavin Kelly, directeur adjoint de la Prime Minister's Strategy Unit, Royaume-Uni
Jeff Grogger, Harris School, Université de Chicago

Ateliers parallèles

Vieillissement de la population et flexibilité des parcours de vie 1

Président **Cliff Halliwell,** directeur général, Recherche en politiques et coordination, Ressources humaines et Développement des compétences Canada

Conférenciers *Que savons-nous de l'incidence du régime de pensions de l'État sur la décision de partir à la retraite?*
Marie-France Paquet, chef, Analyse structurelle, ministère des Finances Canada

Quelles sont les préférences des Canadiens en matière de retraite?
Patrick Beauchamp, vice-président, Recherche qualitative, EKOS

Prolongement de la vie active
Ali Béjaoui, agent principal de recherche en politiques, Projet de recherche sur les politiques

Jour 2
Le 14 décembre 2004

Nouvelles approches pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion 1

Président **Christian Dea,** directeur général intérimaire, Direction des Politiques, des Connaissances et de la Recherche, Développement social Canada

Conférenciers

Profil des travailleurs à faible revenu
François Weldon, directeur, Division de l'analyse quantitative et de l'information, Développement social Canada

Emploi précaire : portée et conséquences
Louis Grignon, directeur, Recherche en politiques du marché du travail, Ressources humaines et Développement des compétences Canada

Besoin impérieux de logement des Canadiens
Leigh Howell, directeur, Recherche socio-économique, Société canadienne d'hypothèques et de logement

Progression des salaires parmi les nouveaux immigrants
Elizabeth Ruddick, directrice, Recherche et statistiques stratégiques, Citoyenneté et immigration Canada

Le capital social comme instrument de politique publique 1
Illustrations thématiques I : le capital social, un outil complémentaire permettant d'améliorer la participation et le bien-être

Présidente **Rosaline Frith,** sous-ministre adjointe intérimaire, Intégration, Citoyenneté et immigration Canada

Conférenciers

Capital social et pauvreté
Maurice Lévesque, Université d'Ottawa

Rôle du capital social pour bien vieillir
Norah Keating, Université d'Alberta

Capital social et résultats scolaires dans les collectivités autochtones
Paul Maxim, Université de Western Ontario
Jerry White, Université de Western Ontario

Capital social et apprentissage continu
John Field, Université Sterling

Jour 2
Le 14 décembre 2004

Discours durant le déjeuner

L'honorable Ken Dryden, ministre, Développement social Canada

Ateliers parallèles

Vieillissement de la population et flexibilité des parcours de vie 2

Président **Mostafa Askari,** directeur général, Direction de la recherche appliquée et de l'analyse, Santé Canada

Conférenciers

L'Équilibre entre le travail et la famille : Le contexte
Alain Denhez, directeur adjoint de projet, Projet de recherche sur les politiques
Geoff Rowe, analyste principal de recherche, Statistique Canada

Le temps, le stress et le bien-être
Christian Dea, directeur général intérimaire, Direction des Politiques, des Connaissances et de la Recherche, Développement social Canada

L'équilibre entre le travail et la famille constitue-t-il un véritable problème?
Linda Duxbury, Université Carleton

Équilibre entre le travail et la famille : approches stratégiques
Micheline Gamache, sous-ministre adjointe aux politiques familiales, Ministère de l'emploi, de la solidarité sociale, et de la famille, Gouvernement du Québec

Nouvelles Approches pour lutter contre la pauvreté 2
Programmes et politiques fondés sur les actifs

Président **Jean-Pierre Voyer,** directeur exécutif, Projet de recherche sur les politiques

Conférenciers

Les impacts de l'accumulation des actifs sur le recours à l'aide sociale
Will Paxton, Institut de recherche en politiques publiques, Royaume-Uni

Capacité financière et pauvreté
Peter Nares, directeur exécutif, Social and Enterprise Development Innovations

Données initiales issues des projets Comptes individuels de développement (CID)
Carole Vincent, associée principale de recherche, Société de recherche sociale appliquée

Commentateur **Derek Hum,** Université du Manitoba

Jour 2
Le 14 décembre 2004

Le capital social comme instrument de politique publique 2
Illustrations thématiques II : Contribution du capital social au renforcement des communautés et des capacités collectives

Président **Robert Cormier,** directeur général adjoint, Sécurité publique et Protection civile Canada

Conférenciers

Capital social et développement communautaire
Johanne Charbonneau, Institut national de la recherche scientifique, Université du Québec

Capital social, engagements civiques des jeunes citoyens et renouveau démocratique
Dietlind Stolle, Université McGill

Rôle du capital social dans la prévention des crimes dans les collectivités
Ray Corrado, Université Simon Fraser
Irwin Cohen, Université Simon Fraser

Application de la perspective du capital social aux Premières nations – Cas du service de police communautaire autochtone
Ralph Matthews, Université de la Colombie-Britannique
Rochelle Côté, Université de Toronto

Vieillissement de la population et flexibilité des parcours de vie 3
Accroissement des choix au niveau de l'apprentissage continu

Président **Andrew Treusch,** sous-ministre adjoint, Politique stratégique et planification, Ressources humaines et Développement des compétences Canada

Conférenciers

Besoins futurs du marché du travail
Cliff Halliwell, directeur général, Recherche en politiques et coordination, Ressources humaines et Développement des compétences Canada

L'alphabétisation et la croissance économique
Scott Murray, directeur général, Direction de statistique sociale et des institutions, Statistique Canada

Voies d'accès au travail et à l'éducation
Satya Brink, directrice, Direction générale de la politique sur l'apprentissage, Ressources humaines et Développement des compétences Canada

Nouvelles approches pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion 3
Formation de partenariats horizontaux

Présidente **Cynthia Williams,** Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques et Université Simon Fraser

Conférenciers

Partenariat dans l'élaboration d'une nouvelle architecture sociale
Judith Maxwell, présidente, Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques

Faire face au problème des sans-abri en mobilisant le potentiel des intervenants gouvernementaux et non gouvernementaux
Stephen Loyd, directeur, Politiques, Partenariat et Relations gouvernementales, Secrétariat national pour les sans-abri, Ressources humaines et Développement des compétences Canada

Intégration des immigrants par l'entremise des partenariats à niveaux multiples
Rosaline Frith, sous-ministre adjointe intérimaire, Citoyenneté et immigration Canada

Logements abordables : Participation du secteur privé
Russell Mawby, directeur, Logement, ville d'Ottawa

Jour 2
Le 14 décembre 2004

Le capital social comme instrument de politique publique 3

Expérience pratique : Réduction de la pauvreté et de l'exclusion grâce au capital social

Président **Marcel Lauzière,** président, Conseil canadien de développement social

Conférenciers

Les collectivités dynamiques
Mark Cabaj, Director of Community Engagement (directeur pour la participation des collectivités), Institut Tamarack

Projet Chance
Suan Cross-Zambrowski, directrice, Projet Chance

Contribution du capital social à l'économie sociale, au développement de l'économie locale en Europe de l'Ouest (CONSCISE)
Mel Evans, Université de Middlesex

Jour 3
Le 15 décembre 2004

Discours durant le petit déjeuner

L'honorable Eleni Bakopanos, secrétaire parlementaire du ministre du développement social chargée de l'économie sociale

Ateliers parallèles

Vieillissement de la population et flexibilité des parcours de vie 4
Vieillissement de la population et flexibilité des parcours de vie : expériences internationales

Président **Benoît Robidoux,** directeur, Division des études économiques et de l'analyse de la politique, Finances Canada

Conférenciers

Vieillissement de la population et réformes du marché du travail dans les pays de l'OCDE : enseignements importants pour le Canada
Sylvain Côté, agent principal de recherche en politiques, Projet de recherche sur les politiques

Expériences internationales des politiques permettant d'accroître la flexibilité grâce au parcours de vie
Anne-Marie Guillemard, Centre d'Étude des Mouvements Sociaux, Université Paris V, Sorbonne

Expériences internationales des politiques de soutien à la famille
Janice Keefe, Université de Mont St. Vincent

Nouvelles approches pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion 4
Exploration des possibilités offertes par l'économie sociale

Présidente **Susan Scotti,** sous-ministre adjointe, Programmes de la sécurité du revenu, Développement social Canada

Conférenciers

L'expérience européenne en matière d'économie sociale
Mel Evans, Université de Middlesex

Modèles de l'économie sociale
Jean-Marc Fontan, Université du Québec à Montréal

Économie sociale et développement communautaire
Allen Zeesman, directeur général, Développement social, Développement social Canada

Économie sociale et recherche sur les politiques
Alan Painter, agent principal de recherche en politiques, Projet de recherche sur les politiques

Jour 3
Le 15 décembre 2004

Nouvelles approches pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion 5
Normes juridiques, éléments moteurs de la politique sociale

Président **Morris Rosenberg,** sous-ministre, Justice Canada

Conférenciers

Le droit, un élément faisant partie du contexte socio-économique global
Nathalie Des Rosiers, doyenne de faculté de droit civil, Université d'Ottawa

Approches normatives appliquées à la pauvreté et à l'exclusion
Pearl Eliadis, gestionnaire principale de savoir, The J.W. McConnell Family Foundation

La société, le droit et le travail
Bernard Colas, président intérimaire, Commission du droit du Canada

Commentateur **Donald Lemaire,** conseiller spécial au sous-ministre, Justice Canada

---

Séance plénière

Comment courtiser un mille-pattes : la gouvernance de la politique sociale au Canada

Animatrice **Marie Fortier,** sous-ministre, Affaires intergouvernementales, Bureau du Conseil privé

Conférenciers
Cynthia Williams, Réseau canadien de recherche en politiques publiques et Université Simon Fraser
Jocelyne Bourgon, ambassadrice, représentante permanente du Canada à l'OCDE
André Pratte, éditorialiste en chef, La Presse
Thomas Courchene, la School of Policy Studies de l'Université Queen's

---

Discussion informelle durant le déjeuner

Limites du rôle de l'État et des citoyens en matière de politique sociale

Animateurs **Gilles Paquet,** Centre d'études en gouvernance, Université d'Ottawa

Conférenciers
Judith Maxwell, présidente, Réseau canadien de recherche en politiques publiques
Keith Banting, École des études politiques, Université Queen's
William Watson, Université McGill
Jack Jedwab, directeur général, Association d'études canadiennes

---

Jour 3
Le 15 décembre 2004

Ateliers post-conférence

Séance publique du Groupe de données de recherche sur les politiques : élaboration de nouvelles données destinées aux nouvelles politiques sociales

Président **Ivan P. Fellegi,** statisticien en chef, Statistique Canada

Conférenciers

Données pour la recherche sur la politique sociale
Richard Barnabé, statisticien en chef adjoint, Statistique sociale des institutions et du travail, Statistique Canada

Application des données administratives à la recherche en politique sociale
Peter Hicks, sous-ministre adjoint, Politiques et orientation stratégique, Développement social Canada

Regard sur la complexité des expériences humaines
Paul Bernard, Université de Montréal

Mesure du capital social pour des fins de politiques publiques
Catherine Demers, directrice de projet, Projet de recherche sur les politiques